|  |  |
| --- | --- |
| BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ | **CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM****Độc lập - Tự do - Hạnh phúc** |
| Số: /ĐA-BKHĐT | *Hà Nội, ngày tháng năm 2017* |

**DỰ THẢO**

**ĐỀ ÁN TỔNG THỂ VỀ CHÍNH SÁCH CẠNH TRANH QUỐC GIA**

SỰ CẦN THIẾT VÀ XUẤT XỨ CỦA ĐỀ ÁN

 Cạnh tranh là một trong những yếu tố nền tảng của thể chế kinh tế thị trường; là động lực đổi mới, sáng tạo, nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực, qua đó, thúc đẩy nền kinh tế phát triển. Hoạt động trên thị trường cạnh tranh, các doanh nghiệp phải luôn tìm cách đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người tiêu dùng với các sản phẩm tốt hơn và giá thấp hơn. Do đó, các doanh nghiệp trở nên hiệu quả hơn, có sức cạnh tranh cao hơn và đem lại nhiều phúc lợi cho người tiêu dùng và xã hội hơn.

Ba mươi năm đổi mới vừa qua là quá trình Việt Nam thực hiện tự do hóa và mở rộng thị trường trong nước, kết hợp đồng thời với từng bước hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng. Kết quả là các loại thị trường trong nền kinh tế ngày càng phát triển và hoàn thiện. Nhiều cải cách quan trọng đã được thực hiện nhằm tăng cường mức độ cạnh tranh của thị trường như xóa bỏ hoặc giảm thiểu nhiều rào cản hạn chế cạnh tranh hoặc phản cạnh tranh; các lĩnh vực có tính độc quyền nhà nước đã được thu hẹp, giá cả phần lớn các loại hàng hóa, dịch vụ đã được tự do hóa đã phản ánh đúng hơn quan hệ cung - cầu thị trường,… Những cải cách này đã góp phần tạo động lực cho các chủ thể kinh doanh phát triển mạnh, đặc biệt là sự gia tăng số lượng doanh nghiệp khu vực tư nhân thành lập mới trong những năm gần đây, góp phần tăng mức độ cạnh trang giữa các chủ thể trên thị trường.

Tuy nhiên, nền kinh tế Việt Nam hiện nay vẫn kém năng động với tốc độ tăng trưởng đang có chiều hướng suy giảm, chất lượng tăng trưởng cải thiện chậm, năng suất lao động và tốc độ tăng năng suất lao động ở mức thấp; hiệu quả sử dụng các nguồn lực xã hội không cao. Tốc độ tăng trưởng trung bình 7,6% của giai đoạn 1990-2000 không còn duy trì được, đã giảm xuống còn 6,8% trong giai đoạn 2001-2010, 5,91% cho giai đoạn 2011-2015 và năm 2016 ước đạt 6,21% và mục tiêu tăng trưởng 6,5-7% cho giai đoạn 2016-2020 khó có thể đạt được. Nguyên nhân cơ bản, xét về thể chế, là do vẫn còn tồn tại nhiều rào cản hạn chế cạnh tranh; đồng thời, hiện tượng cạnh tranh không lành mạnh vẫn còn phổ biến; quyền tự do kinh doanh chưa được thực thi đầy đủ, môi trường đầu tư, kinh doanh chưa thật sự thông thoáng, minh bạch, chưa bảo đảm cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng; mức độ tham gia của nhà nước vào các lĩnh vực hoạt động kinh tế còn khá lớn, kiểm soát độc quyền chưa thực sự hiệu quả;…

Trước thực trạng trên, ngày 01/ 11/2016 Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XII) đã thông qua Nghị quyết số 05-NQ/TW về một số chủ trương, chính sách lớn nhằm tiếp tục đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao chất lượng tăng trưởng, năng suất lao động, sức cạnh tranh của nền kinh tế. Triển khai thực hiện nghị quyết này, Chính phủ đã ban hành Chương trình hành động thực hiện Nghị quyết số 05-NQ/TW ngày 01 tháng 11 năm 2016, Hội nghị lần thứ tư, Ban Chấp hành Trung ương khóa XII và Nghị quyết số 24/2016/QH14 ngày 08 tháng 11 năm 2016 của Quốc hội khóa 14 về cơ cấu lại nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao chất lượng tăng trưởng, năng suất lao động, sức cạnh tranh của kinh tế giai đoạn 2016-2020 (Nghị quyết số 27/NQ-CP ngày 21/2/2017), trong đó Bộ Kế hoạch và Đầu tư được giao thực hiện nhiệm vụ xây dựng “Đề án tổng thể về chính sách cạnh tranh quốc gia” trình Thủ tướng Chính phủ.

MỤC TIÊU CỦA ĐỀ ÁN

Mục tiêu của Đề án là đánh giá tổng thể hệ thống chính sách có liên quan đến cạnh tranh để xác định đúng thực trạng, khiếm khuyết và đề xuất các giải pháp cải cách góp phần phát triển thị trường cạnh tranh, thúc đẩy, nâng cao năng suất, hỗ trợ tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh.

PHẠM VI CỦA ĐỀ ÁN

Đề án này tiếp cận chính sách cạnh tranh một cách tổng thể, bao gồm các chính sách, pháp luật về kiểm soát độc quyền, chống cạnh tranh không lành mạnh và các chính sách phát triển thị trường, trong đó có quy định pháp luật về gia nhập thị trường và kinh doanh nói chung và các hành động can thiệp của nhà nước nhằm giúp các doanh nghiệp cạnh tranh trên một sân chơi bình đẳng. Theo đó, chính sách cạnh tranh tổng thể không chỉ là Luật Cạnh tranh và thực thi pháp luật cạnh tranh mà còn các luật pháp và chính sách khác về mở rộng, phát triển và tự do hó thị trường làm cho tất cả các loại thị trường ngày càng cạnh tranh hơn, năng động và hiệu quả hơn.

Chính vì vậy, phạm vi của Đề án là xem xét tổng thể về các cơ chế, chính sách có khả năng tác động đến cạnh tranh thị trường trong nền kinh tế.

KẾT CẤU ĐỀ ÁN

Đề án gồm bốn phần:

- Phần thứ nhất trình bày khung chính chính sách cạnh tranh quốc gia trong một nền kinh tế thị trường

- Phần thứ hai đánh giá thực trạng cạnh tranh và chính sách cạnh tranh ở Việt Nam, trong đó khái quát những kết quả đạt được và xác định những hạn chế, tồn tại và nguyên nhân (so sánh với kinh nghiệm và thông lệ quốc tế).

- Phần thứ ba đề xuất những mục tiêu, quan điểm, định hướng giải pháp cải cách tổng thể chính sách cạnh tranh quốc gia ở Việt Nam.

- Phần thứ tư là tổ chức thực hiện.

**PHẦN THỨ NHẤT**

**KHUNG CHÍNH SÁCH CẠNH TRANH QUỐC GIA TRONG**

**MỘT NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG**

**1. Ý nghĩa và tác dụng của cạnh tranh và chính sách cạnh tranh quốc gia**

Cạnh tranh là một trong những yếu tố nền tảng của thể chế kinh tế thị trường; là động lực thúc đẩy phát triển kinh tế, đảm bảo cho nền kinh tế hoạt động hiệu quả, thúc đẩy đầu tư và góp phần nâng cao năng suất lao động. Khi nền kinh tế có tính cạnh tranh, các doanh nghiệp phải luôn tìm cách đáp ứng nhu cầu của người tiêu dùng tốt hơn với các sản phẩm tốt hơn, giá thấp hơn, và phải nhạy cảm trước các hoàn cảnh, điều kiện thay đổi. Do đó, các doanh nghiệp trở nên hiệu quả hơn, có sức cạnh tranh cao hơn và đem lại nhiều phúc lợi cho người tiêu dùng và xã hội hơn.

Để một quốc gia thịnh vượng, duy trì và cải thiện mức sống và tạo cơ hội phát triển cho người dân, con đường duy nhất là phải liên tục cải thiện, nâng cao năng suất nhằm đạt được nền kinh tế năng động, sáng tạo, tăng trưởng cao, đúng tiềm năng, duy trì được động lực tăng trưởng. Theo đó, tất cả các tổ chức, doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế/ hình thức sở hữu đều cần phải trở nên hiệu quả hơn, đổi mới sáng tạo hơn và linh hoạt hơn.

Để đạt được hiệu quả, đặc biệt hiệu quả kinh tế đòi hỏi phải đạt được hiệu quả kỹ thuật, hiệu quả phân bổ và hiệu quả động năng. Tuy nhiên, các loại hiệu quả này chỉ có thể đạt được khi có một môi trường cạnh tranh, các chủ thể thị trường phải được đặt dưới áp lực của cạnh tranh, thể hiện:

- Hiệu quả kỹ thuật đạt được khi mỗi doanh nghiệp sản xuất sản phẩm hay dịch vụ và cung ứng cho người tiêu dùng với chi phí thấp nhất. Trong môi trường cạnh tranh, dưới áp lực của cạnh tranh, các doanh nghiệp luôn phải cải tiến quản lý, cải tiến cách thức, quy trình sản xuất, cải tiến cách thức sử dụng các nhân tố đầu vào sản xuất để cung ứng các sản phẩm hay dịch vụ với mức chi phí thấp nhất và theo đó, đạt được hiệu quả kỹ thuật.

- Hiệu quả phân bổ đạt được khi nguồn lực xã hội sử dụng để sản xuất một số sản phẩm và dịch vụ được phân bổ vào nơi tạo ra giá trị lớn nhất trên một đơn vị chi phí, tức là lợi tức lớn nhất. Với nguồn lực khan hiếm, các doanh nghiệp phải cạnh tranh để tiếp cận được nguồn lực nhất định. Các doanh nghiệp sử dụng hiệu quả hơn một nguồn lực nhất định có khả năng cạnh tranh và tiếp cận được các nguồn lực đó (các doanh nghiệp không đạt được mức sinh lợi tương tự sẽ bị loại khỏi cuộc cạnh tranh tìm kiếm nguồn lực). Như vậy, trong môi trường cạnh tranh, nguồn lực sẽ được phân bổ vào những nơi sử dụng hiệu quả hơn; hay nói cách khác là đạt được hiệu quả phân bổ.

- Hiệu quả động năng (dynamic efficiency) thể hiện yêu cầu đối với các ngành thực hiện những thay đổi kịp thời về công nghệ và sản phẩm để đáp ứng phù hợp với những thay đổi về sở thích của người tiêu dùng và thay đổi về cơ hội sản xuất. Dưới áp lực của cạnh tranh trên thị trường buộc doanh nghiệp phải thúc đẩy thực hiện nghiên cứu và phát triển, tác động đến đổi mới sáng tạo trong thiết kế sản phẩm, đổi mới cơ cấu quản lý và chiến lược; tạo ra các sản phẩm và công nghệ sản xuất mới, đáp ứng nhu cầu thay đổi của người tiêu dùng, từ đó mở rộng đường giới hạn sản xuất, nâng cao sản phương tiềm năng và đạt được hiệu quả động năng.

Để hình thành một môi trường cạnh tranh đảm bảo cho các chủ thể thị trường cạnh tranh nhằm đạt được đạt hiệu quả kinh tế (gồm hiệu quả kỹ thuật, hiệu quả phân bổ, hiệu quả động năng) đòi hòi phải có chính sách cạnh tranh quốc gia hiệu quả.

Chính sách cạnh tranh được hiểu là tất cả những biện pháp của nhà nước để cạnh tranh được tồn tại như một công cụ điều tiết của kinh tế thị trường. Chính sách cạnh tranh là tập hợp các chính sách, pháp luật về kiểm soát độc quyền, chống cạnh tranh không lành mạnh và các chính sách phát triển thị trường, trong đó có quy định pháp luật về gia nhập thị trường và kinh doanh nói chung, và các hành động can thiệp của nhà nước nhằm giúp các doanh nghiệp cạnh tranh trên một sân chơi bình đẳng[[1]](#footnote-1).

Mục tiêu của chính sách cạnh tranh là thúc đẩy cạnh tranh bình đẳng giữa các chủ thể của nền kinh tế nhằm đặt được mục tiêu nâng cao hiệu quả và năng suất trong các loại thị trường. Trên cơ sở đó, chính sách cạnh tranh hướng tới mục tiêu cuối cùng là tăng năng suất và hiệu quả kinh tế.

 Ngoài ra, để cạnh tranh phải có thị trường; không thể có cạnh tranh nếu không có thị trường, đặc biệt hiệu quả phân bổ không thể đạt được nếu thị trường các nhân tố sản xuất không phát triển. Chính vì vậy, cần phát triển các loại thị trường, đặc biệt thị trường các nhân tố sản xuất như thị trường vốn, thị trường lao động, thị trường đất đai, thị trường khoa học và công nghệ,… Việc phân bổ và sử dụng các loại nguồn lực xã hội, đặc biệt nguồn lực nhà nước phải theo quy tắc thị trường. Hay nói cách khác, thị trường đóng vai trò chủ yếu trong phân bổ nguồn lực, đảm bảo nguồn lực được phân bổ vào những nơi có hiệu quả cao nhất nhằm đạt được hiệu quả phân bổ.

**Ý NGHĨA VÀ TÁC ĐỘNG CỦA CẠNH TRANH VÀ CHÍNH SÁCH CẠNH TRANH QUỐC GIA**

**Chính sách cạnh tranh quốc gia**

Hạn chế các hành vi phản cạnh tranh của doanh nghiệp (Luật cạnh tranh)

Tự do hóa kinh doanh, cải cách các quy định về gia nhập thị trường và điều kiện kinh doanh

Cải cách, sắp xếp lại, đổi mới DNNN, bãi bỏ các đối xử bất bình đẳng giữa các thành phần kinh tế, buộc DNNN cạnh tranh trung lập

Phát triển thị trường các nhân tố sản xuất

**CẠNH TRANH**

**Hiệu quả kỹ thuật**

DN nỗ lực cải tiến quản lý, cải tiến cách thức sản xuất, cải tiến cách thức sử dụng đầu vào sản xuất cung cấp sản phẩm, dịch vụ hiện có với chi phí thấp nhất

**Hiệu quả phân bổ**

**(allocative efficiency)**

Nguồn lực XH sử dụng để sản xuất ra các sản phẩm, dịch vụ được phân bổ vào nơi tạo ra giá trị lớn nhất trên một đơn vị chi phí, tạo ra lợi tức lớn nhất

**Hiệu quả động năng**

**(dynamic efficiency)**

Nghiên cứu và phát triển, đổi mới và sáng tạo, tạo ra các sản phẩm, dịch vụ mới, công nghệ mới, đáp ứng nhu cầu thay đổi của người tiêu dùng, từ đó mở rộng đường giới hạn khả năng sản xuất, nâng cao sản lượng tiềm năng

**Hiệu quả kinh tế**

Gia tăng cơ sở sản xuất của nền kinh tế

Lợi tức cao hơn cho người sở hữu

Tiền lương cao hơn cho người lao động

Cung cấp kịp thời sản phẩm, dịch vụ mới hoặc sản phẩm, dịch vụ hiện có với chi phí thấp hơn

Giúp DN và nền kinh tế ứng phó tốt hơn với biến động từ bên ngoài

Có nguồn lực thực hiện chính sách xã hội

**Nền kinh tế năng động, sáng tạo, tăng trưởng cao, đúng tiềm năng, duy trì được động lực tăng trưởng**

**2. Các cấu phần cơ bản của chính sách cạnh tranh quốc gia**

Trong một nền kinh tế thị trường, chính sách cạnh tranh quốc gia gồm hai khối luật pháp, chính sách: (i) Luật Cạnh tranh và thực thi pháp luật cạnh tranh, và (ii) pháp luật, chính sách mở rộng và nâng cao (nâng cấp) mức độ cạnh tranh trên các loại thị trường, tạo lập môi trường kinh doanh bình đẳng.

***a) Luật Cạnh tranh và thực thi pháp luật cạnh tranh***

Luật Cạnh tranh và thực thi pháp luật cạnh tranh nhằm đảm bảo cạnh tranh thị trường công bằng và lành mạnh. Luật Cạnh tranh và thực thi pháp luật cạnh tranh nhằm kiểm soát, giảm thiểu và loại bỏ các hành vi hạn chế hay phản cạnh tranh của các doanh nghiệp và các hành vi cạnh tranh không lành mạnh.

- Các hành vi hạn chế hay phản cạnh tranh thường bao gồm hành vi thoả thuận hạn chế cạnh tranh, lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường và lạm dụng vị trí độc quyền.

+ Thỏa thuận hạn chế cạnh tranh là thỏa thuận giữa các bên dưới mọi hình thức gây tác động hoặc có khả năng gây tác động hạn chế cạnh tranh. Đây là một trong những vấn đề trọng tâm của pháp luật cạnh tranh. Thỏa thuận hạn chế cạnh tranh bao gồm thỏa thuận ấn định giá hàng hoá, dịch vụ một cách trực tiếp hoặc gián tiếp; thoả thuận phân chia khách hàng, phân chia thị trường tiêu thụ, nguồn cung cấp hàng hoá, cung ứng dịch vụ; thoả thuận hạn chế hoặc kiểm soát số lượng, khối lượng sản xuất, mua, bán hàng hoá, cung ứng dịch vụ; thỏa thuận thông đồng trong đấu thầu để một hoặc các bên của thỏa thuận thắng thầu trong việc cung cấp hàng hoá, cung ứng dịch vụ; thỏa thuận ngăn cản, kìm hãm, không cho doanh nghiệp khác tham gia thị trường hoặc phát triển kinh doanh; thỏa thuận loại bỏ khỏi thị trường những doanh nghiệp không phải là các bên của thỏa thuận; thoả thuận hạn chế phát triển kỹ thuật, công nghệ, hạn chế đầu tư; thoả thuận áp đặt hoặc ấn định điều kiện ký kết hợp đồng mua, bán hàng hoá, dịch vụ cho doanh nghiệp khác hoặc thỏa thuận buộc doanh nghiệp khác chấp nhận các nghĩa vụ không liên quan trực tiếp đến đối tượng của hợp đồng; thoả thuận không giao dịch với các bên không tham gia thoả thuận; và thỏa thuận hạn chế thị trường tiêu thụ sản phẩm, nguồn cung cấp hàng hoá, cung ứng dịch vụ của các bên không tham gia thoả thuận.

+ Lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường và lạm dụng vị trí độc quyền là hành vi của doanh nghiệp có vị trí thống lĩnh thị trường, vị trí độc quyền gây tác động hoặc có khả năng gây tác động hạn chế cạnh tranh. Hành vi này được thực hiện bởi một doanh nghiệp độc quyền hoặc một doanh nghiệp thống lĩnh có sức mạnh thị trường đáng kể để họ có thể hành xử như một doanh nghiệp độc quyền. Đây cũng là những hành vi bị trừng phạt của pháp luật cạnh tranh trên thế giới.

+ Tập trung kinh tế (mua bán, sáp nhập và hợp nhất,…) giữa các doanh nghiệp nhằm tạo vị thế độc quyền, thống lĩnh thị trường có khả năng gây hại cho quá trình cạnh tranh. Hệ thống pháp luật cạnh tranh trên thế giới quy định đòi hỏi cơ quan cạnh tranh phải đánh giá tác động của các vụ tập trung kinh tế đến quá trình cạnh tranh. Chính vì vậy, có những vụ việc tập trung kinh tế không thể hoàn thành nếu chưa có sự chấp thuận từ phía cơ quan cạnh tranh.

- Hành vi cạnh tranh không lành mạnh là hành vi của doanh nghiệp trái với nguyên tắc thiện chí, trung thực, tập quán thương mại và các chuẩn mực khác trong kinh doanh, gây thiệt hại hoặc có thể gây thiệt hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của doanh nghiệp khác. Hành vi cạnh tranh không lành mạnh bao gồm: hành vi xâm phạm thông tin bí mật trong kinh doanh; ép buộc trong kinh doanh; gièm pha doanh nghiệp khác; gây rối hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp khác; lôi kéo khách hàng bất chính; và các hành vi cạnh tranh không lành mạnh khác.

Để giảm thiểu các trường hợp được miễn trừ khi áp dụng các biện pháp hạn chế hành vi phản cạnh tranh của doanh nghiệp, pháp luật cạnh tranh nhiều nước đưa ra nguyên tắc khá cụ thể, rõ ràng, đó là: (i) không một chủ thể nào trên thị trường được thực hiện các hành vi phản cạnh tranh chống lại lợi ích cộng đồng; (ii) nguyên tắc thị trường phổ quát và thống nhất phải được áp dụng cho mọi chủ thể tham gia thị trường, không phân biệt hình thức sở hữu; (iii) những hành vi có tiềm năng gây phản cạnh tranh cần được đánh giá, xác định rõ chi phí và lợi ích đối với cộng đồng.

***b) Luật pháp, chính sách liên quan đến nâng cao (nâng cấp) mức độ phát triển của thị trường và mức độ cạnh tranh thị trường***

Cấu phần thứ hai của chính sách cạnh tranh quốc gia là tập hợp các luật pháp, chính sách liên quan đến nâng cao (nâng cấp) mức độ phát triển của thị trường và mức độ cạnh tranh thị trường. Trong khi pháp luật về cạnh tranh tập trung điều chỉnh các hành vi của doanh nghiệp, của người kinh doanh, thì cấu phần thứ hai này của chính sách cạnh tranh lại tập trung vào tập hợp các quy định pháp luật, chính sách có liên quan của nhà nước và cách thức ban hành chúng. Khác pháp luật về cạnh tranh, ý nghĩa và nội dung của cấu phần này trong chính sách cạnh tranh quốc gia có sự khác nhau đáng kể giữa các quốc gia. Tuy vậy, các thực tiễn quốc tế tốt cho thấy thông thường gồm các loại chính sách và luật pháp sau đây:

*Một là, loại bỏ, giảm thiểu đến mức tối đa có thể các quy định hạn chế tự do kinh doanh, tự chủ kinh doanh, các rào cản gia nhập thị trường, nhất là các rào cản gia nhập thị trường từng ngành, thị trường các loại hàng hóa và dịch vụ cụ thể.*

Kinh nghiệm nhiều nước cho thấy, trở ngại lớn đối với cạnh tranh ở nhiều ngành, lĩnh vực phát sinh do những quy định của chính phủ/ cơ quan nhà nước tạo ra hoặc thông qua sở hữu nhà nước như độc quyền chính sách trong việc cung ứng các tiện ích công, giấy phép, điều kiện kinh doanh,… Chính vì vậy, để đảm bảo thị trường cạnh tranh hiệu quả đòi hỏi phải có cơ chế đảm bảo các quy định hạn chế cạnh tranh không vượt quá lợi ích chung của cộng đồng.

 OECD (2011)[[2]](#footnote-2) đưa danh mục đánh giá tác động của các quy định, chính sách đến cạnh tranh (competition checklist). Theo đó, khi rà soát hay ban hành quy định, chính sách, cần tiến hành đánh giá tác động cạnh tranh, trong đó phải trả lời 4 nhóm vấn đề/ câu hỏi lớn sau:

**Bảng 1: Nhóm vấn đề sử dụng đánh giá tác động cạnh tranh**

|  |  |
| --- | --- |
| **Vấn đề/ Câu hỏi** | **Chi tiết** |
| Liệu quy định có làm hạn chế số lượng hoặc quy mô của nhà cung cấp không? | Quy định có tạo đặc quyền cho một nhà cung cấp nào đó không?Quy định có tạo thành giấy phép hay điều kiện hoạt động không? Quy định có hạn chế khả năng của một số loại hình nhà cung cấp để cung cấp hàng hóa hay dịch vụ không? Quy định có làm tăng đáng kể chi phí gia nhập hoặc rút lui bởi một nhà cung cấp không? Quy định có tạo ra những rào cản về địa lý đối với doanh nghiệp cung cấp hàng hóa hoặc dịch vụ không? |
| Liệu quy định có làm hạn chế khả năng cạnh tranh của nhà cung cấp không? | Quy định có hạn chế khả năng người bán thiết lập giá cho hàng hóa, dịch vụ? Quy định có hạn chế quyền tự do của người cung cấp trong việc quảng cáo hàng hóa, dịch vụ? Quy định có thiết lập chuẩn mực chất lượng sản phẩm tạo lợi thế cho một số nhà cung cấp so với các nhà cung cấp khác? Quy định có làm tăng chi phí sản xuất đối với một số nhà cung cấp so với các nhà cung cấp khác (đặc biệt đối xử khác nhau giữa nhà cung cấp hiện tại với các nhà cung cấp mới)? |
| Liệu quy định có làm giảm động lực cạnh tranh của nhà cung cấp? | Quy định có tạo ra chế độ tự điều tiết hoặc đồng điều tiết không? Quy định có yêu cầu hay khuyến khích công khai các thông tin về sản lượng, giá, doanh thu, chi phí của nhà cung cấp? Quy định có loại trừ các hoạt động của một ngành hoặc một nhóm nhà cung cấp cụ thể từ vận hành của luật cạnh tranh chung? |
| Liệu có hạn chế cơ hội cũng như thông tin sẵn có cho người tiêu dùng? | Quy định có hạn chế khả năng người tiêu dùng quyết định mua hàng hóa, dịch vụ từ nhà cung cấp nào không? Quy định có giảm khả năng di chuyển của khách hàng giữa các nhà cung cấp hàng hóa, dịch vụ bằng cách tăng chi phí rõ ràng hoặc tiềm ẩn khi thay đổi nhà cung cấp? Quy định có thay đổi về cơ bản các thông tin yêu cầu của người mua để mua sắm hiệu quả? |

Nguồn: OECD (2011)

*Hai là, loại bỏ pháp luật, chính sách tạo ra phân biệt đối xử giữa các chủ thể thị trường; đồng thời, thiết lập thể chế đảm bảo môi trường kinh doanh công bằng, bình đẳng.*

Trọng tâm chính của chính sách cạnh tranh quốc gia trong cấu phần này là loại bỏ các ưu đãi, đặc quyền của nhà nước riêng có đối với các doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp có vốn nhà nước và các tổ chức tương tự khác của nhà nước; đồng thời, buộc các tổ chức nói trên phải “trung tính” trong cạnh tranh thị trường; nghĩa là chúng phải hoạt động và được đánh giá hoàn toàn theo nguyên tắc thị trường, chịu sự trừng phạt của thị trường như các doanh nghiệp khác.

Theo kinh nghiệm của các nước, đặc biệt là Úc và New Zealand, bốn giải pháp thường được thực hiện trên lĩnh vực này, đó là:

(i) Tách chức năng quản lý/ thực thi chính sách với chức năng thương mại: Thực tế, trong một môi trường cạnh tranh, vai trò kép này có thể tạo ra xung đột lợi ích giữa việc thúc đẩy lợi ích thương mại của doanh nghiệp và thúc đẩy lợi ích công cộng, tạo cơ hội cho các DNNN lợi dụng các quy định, tiêu chuẩn để làm nản lòng các đối thủ cạnh tranh hiện tại hoặc tiềm năng trong thị trường. Việc tách này có thể được thực hiện bằng thay đổi quy định của chính phủ, quy tắc ngành.

(ii) Tách các hoạt động/ yếu tố độc quyền tự nhiên với các hoạt động có tính cạnh tranh để đảm bảo cạnh tranh có hiệu quả thông qua việc:

- Tránh được tình trạng trợ cấp chéo khi lợi nhuận độc quyền thực hiện trên thị trường độc quyền có thể được sử dụng để thực hiện các hoạt động không có lợi cho thị trường cạnh tranh, từ đó tác động và gây ảnh hưởng tiêu cực lên các đối thủ cạnh tranh

- Loại bỏ được trường hợp lạm dụng việc kiểm soát tiếp cận vào các yếu tố độc quyền (ví dụ mạng lưới truyền tải điện) để bọp nghẹt hoặc ngăn cản cạnh tranh. Ngay cả khi sự tiếp cận không thực sự bị lạm dụng, nguy cơ dẫn đến các hành vi như vậy cũng có thể ngăn cản việc gia nhập thị trường, hoặc hạn chế khả năng cạnh tranh.

Để giải quyết những quan ngại này thì yếu tố độc quyền tự nhiên cần được tách ra khỏi các yếu tố có khả năng cạnh tranh. Trong trường hợp không tách mà giữ nguyên cần phải có những quy định chặt chẽ để kiểm soát tình trạng trợ cấp chéo và khả năng tiếp cận vào các yếu tố độc quyền tự nhiên của các doanh nghiệp trên thị trường.

(iii) Tách các hoạt động có khả năng cạnh tranh trong một chủ thể thành một số doanh nghiệp độc lập nhằm giảm sức mạnh thị trường quá lớn của doanh nghiệp hiện tại, tạo điều kiện gia nhập thị trường cũng như xây dựng tính cạnh tranh. Trong trường hợp chính phủ có ý định tư nhân hóa một doanh nghiệp độc quyền nhà nước, việc tổ chức lại các hoạt động cạnh tranh tiềm năng là cần thiết để giảm mối quan ngại về sự độc quyền mới do sở hữu tư nhân. Hoặc trong trường hợp chính phủ có ý định duy trì hoạt động kinh doanh dưới hình thức sở hữu nhà nước, nhưng mở cửa thị trường cho những doanh nghiệp tư nhân mới tham gia, việc cơ cấu lại DNNN có thể làm giảm khả năng chiếm lĩnh thị trường của DNNN và vì vậy làm tăng tính cạnh tranh.

(iv) Loại bỏ toàn bộ các phân biệt đối xử của nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp có vốn nhà nước và các tổ chức tương tự, buộc chúng phải trung tính về cạnh tranh và phải cạnh tranh hoàn toàn bình đẳng như các doanh nghiệp khác.

Theo kinh nghiệm quốc tế, Chính phủ vẫn cần DNNN để thực hiện nhiều chức năng xã hội và kinh tế. Tuy nhiên, khi DNNN tham gia hoạt động kinh tế, DNNN không được có lợi thế hơn so với các doanh nghiệp chỉ vì có sở hữu nhà nước. Kinh nghiệm của Úc cho thấy Nhà nước cần duy trì sự trung lập của mình bằng cách biện pháp:

- Trung lập về thuế: DNNN phải tuân thủ các nghĩa vụ về thuế như các doanh nghiệp ngoài nhà nước.

- Trung lập về nợ: DNNN chịu trách nhiệm về các khoản nợ của mình giống như các doanh nghiệp khác. Điều này có nghĩa nếu DNNN không trả được nợ họ sẽ bị tuyên bố vỡ nợ và phá sản.

- Trung lập về quản lý (điều tiết): các DNNN phải tuân thủ các quy định về điều tiết, quản lý như các doanh nghiệp ngoài nhà nước.

- Lợi nhuận: DNNN phải đạt được mức lợi nhuận giống như các doanh nghiệp ngoài nhà nước cùng lĩnh vực, có điều kiện kinh doanh tương tự. Nếu DNNN không đạt được mức lợi nhuận trung bình của thị trường và thị trường có doanh nghiệp khác hoạt động, không có lý do gì cần có DNNN trong thị trường đó.

- Tính đầy đủ chi phí: Nếu DNNN có nhiều mảng hoạt động, họ phải tách các mảng hoạt động và tính toán đầy đủ chi phí cho từng mảng hoạt động, không được dùng hoạt động công ích để trợ cấp cho hoạt động thương mại. DNNN hoặc doanh nghiệp tư nhân có thể được giao nhiệm vụ công ích nhưng chi phí cho nhiệm vụ công ích phải được tính đầy đủ, minh bạch và được nhà nước trả riêng.

*Ba là, xây dựng thể chế đảm bảo tất cả các chủ thể thị trường đều có quyền tiếp cận công bằng đến các nguồn lực xã hội, các sản phẩm, dịch vụ độc quyền tự nhiên do Nhà nước quản lý.*

 Thực hiện cạnh tranh trên một số thị trường đòi hỏi các đối tác cạnh tranh phải tiếp cận được những hạ tầng nhất định, hay còn gọi là hạ tầng cốt lõi mà về mặt kinh tế không thể có cơ sở hạ tầng tương tự, ví dụ như mạng truyền tải điện hay đường sắt,…

 Điểm mấu chốt của quy định về tiếp cận các hệ thống hạ tầng thiết yếu là nhằm nâng cao hiệu quả vận hành, sử dụng và đầu tư đối với các hạ tầng thiết yếu có tính độc quyền tự nhiên. Điều này có thể giúp thúc đẩy cạnh tranh có hiệu quả tại các thị trường thượng nguồn (upstream) và hạ nguồn (downstream) bởi vì sẽ không hiệu quả nếu như thiết lập một hệ thống tương tự và các quy định về sức mạnh thị trường “chuẩn” (“standard” market power) là không đủ để đối phó với độc quyền tự nhiên.

Như vậy, trao quyền tiếp cận một cách công bằng và hợp lý cho các bên thứ ba đối với các hạ tầng cốt lõi như lưới điện, đường sắt, sân bay và mạng viễn thông truyền thông,… là rất quan trọng để tạo sự cạnh tranh có hiệu quả.

Tuy nhiên, kinh nghiệm các nước cũng chỉ ra rằng, ngay cả khi các bên thứ ba có quyền tiếp cận về mặt kỹ thuật, sự mất cân bằng về quyền thương lượng giữa chủ sở hữu cơ sở hạ tầng và người sử dụng bên thứ ba có thể ảnh hưởng đến các điều khoản và chi phí tiếp cận thậm chí trở thành rào cản gia nhập thị trường cho các đối thủ cạnh tranh mới. Chính vì vậy, việc tiếp cận "hạ tầng thiết yếu" cần được giải quyết bởi chính sách cạnh tranh quốc gia theo một chế độ pháp lý mới - đó là cơ chế tiếp cận cơ sở hạ tầng một cách tổng thể.

Ngoài tiếp cận công bằng, bình đẳng đến các sản phẩm, dịch vụ độc quyền nhà nước, việc đảm bảo để các doanh nghiệp không phân biệt quy mô, không phân biệt thành phần kinh tế tiếp cận được công bằng và bình đẳng đến các nguồn lực như đất đai, tín dụng, vốn đầu tư và các nguồn lực khác cũng không kém phần quan trọng. Xét về từng doanh nghiệp, từng nhà đầu tư, thông qua cạnh tranh, chỉ các doanh nghiệp kinh doanh có hiệu quả, có năng lực và tiềm năng phát triển, mới có thể tiếp cận và thu hút đủ nguồn lực để phát triển. Xét trên toàn bộ nền kinh tế, tiếp cận nguồn lực một cách công bằng và bình đẳng theo nguyên tắc cạnh tranh sẽ làm cho nguồn lực liên tục được dịch chuyển và phân bổ vào các ngành, các lĩnh vực, các doanh nghiệp và các dự án đầu tư có hiệu quả cao hơn; qua đó, giúp nền kinh tế không ngừng cải thiện hiệu quả phân bổ và sử dụng nguồn lực.

Với những phân tích trên, chính sách cạnh tranh quốc gia trong một nền kinh tế thị trường được thể hiện qua Sơ đồ sau:

**KHUNG CHÍNH SÁCH CẠNH TRANH QUỐC GIA TRONG MỘT NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG**

**CHÍNH SÁCH CẠNH TRANH**

**Luật cạnh tranh và thực thi các luật**

**Các luật pháp, chính sách khác**

Kiểm soát hành vi hạn chế cạnh tranh

Loại bỏ các hành vi cạnh tranh không lành mạnh

Loại bỏ, giảm rào cản bất hợp lý, hạn chế mức độ cạnh tranh thị trường

Xóa bỏ phân biệt đối xử

Tiếp cận công bằng các nguồn lực

**Thị trường cạnh tranh hơn và cạnh tranh công bằng hơn**

**Hiệu quả, năng suất, phúc lợi, tiêu dùng**

**THỊNH VƯỢNG QUỐC GIA**

Kiểm soát độc quyền

**PHẦN THỨ HAI**

**ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG CẠNH TRANH VÀ CHÍNH SÁCH CẠNH TRANH QUỐC GIA Ở VIỆT NAM**

**1. Tổng quan thực trạng cạnh tranh ở Việt Nam**

Ngay từ Đại hội toàn quốc lần thứ IX, Đảng Cộng sản Việt Nam đã đặt ra yêu cầu “*xây* *dựng khuôn khổ pháp lý và thể chế, để thị trường hoạt động năng động, có hiệu quả, có trật tự, kỷ cương trong môi trường cạnh tranh lành mạnh, công khai, minh bạch, hạn chế và kiểm soát độc quyền kinh doanh*”[[3]](#footnote-3). Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI tiếp tục xác định “*Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, trọng tâm là tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng và cải cách hành chính*” là một trong ba đột phá chiến lược[[4]](#footnote-4), bên cạnh phát triển nhân lực và xây dựng cơ sở hạ tầng.

Triển khai những chủ trương trên, thời gian qua, nhiều biện pháp cải cách đã được thực hiện nhằm tạo lập và phát triển thị trường cạnh tranh ở Việt Nam. Theo đó, mức độ cạnh tranh giữa các chủ thể kinh doanh trên thị trường đã được cải thiện với số lượng chủ thể gia nhập thị trường tăng nhanh, đặc biệt từ năm 2015 đến nay.

**Hình 1: Số lượng doanh nghiệp đăng ký thành lập mới**

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Bên cạnh đó, đầu tư nước ngoài cũng tăng đáng kể. Tính đến ngày 31/12/2016, cả nước có 2.613 dự án mới được cấp giấy chứng nhận đăng ký đầu tư với tổng vốn đăng ký là 15,81 tỷ đồng, tăng 23.3% về số dự án và bằng 96,8% về vốn đăng ký so với cùng kỳ năm 2015. Cả nước cũng có đến 1,249 lượt dự án đăng ký điều chỉnh vốn với tổng vốn đăng ký tăng thêm là 6,56 tỷ đồng, tăng 36,1% về số dự án và tăng 84,4% về vốn tăng thêm so với cùng kỳ.

Tuy nhiên, thực trạng cạnh tranh của Việt Nam còn nhiều vấn đề đặt ra:

*Thứ nhất, nền kinh tế của Việt Nam vẫn là một nền kinh tế thị trường kém cạnh tranh.*

Theo đánh giá Chỉ số năng lực cạnh tranh toàn cầu (GCI) của Diễn đàn kinh tế thế giới, năm 2016, thứ hạng của Việt Nam chỉ là 60/138, giảm 4 bậc so với năm 2015 (56/140). Thứ hạng này thấp hơn hầu hết các nước trong ASEAN (sau 6 nước[[5]](#footnote-5)) và chỉ đứng trên Lào và Cam-pu-chia.

Về mức độ cạnh tranh trong nước (*intensity of local competition*), năm 2016, Việt Nam đạt 5/7 điểm, không thay đổi so với năm 2015 nhưng tụt hạng từ vị trí 71/140 xuống vị trí 80/138. Năm 2016, mức độ cạnh tranh trong nước của Việt Nam thấp hơn của Philippines (5,2 điểm), Indonesia (5,3 điểm), Thái Lan (5,3 điểm) và Singapore (5,6 điểm). Chỉ số này có xu hướng giảm dần từ năm 2013 đến nay.

**Hình 2: Chỉ số cạnh tranh trong nước của Việt Nam và một số nước ASEAN, 2007-2016**

 Nguồn: GCI 2016-2017

Chỉ số hiệu quả chống độc quyền, một chỉ số thành phần của chỉ số cạnh tranh trong nước, nước ta cũng đạt khá thấp (3,5 điểm, đứng thứ 89/138 nước) và giảm từ năm 2013 đến nay. So với các nước ASEAN, điểm của Việt Nam chỉ cao hơn Philippines và Myanmar.

**Hình 3: Chỉ số hiệu quả chống độc quyền ở Việt Nam và một số nước ASEAN, 2007-2016**

 Nguồn: GCI 2016-2017

Về mức độ cạnh tranh từ bên ngoài: Tuy nước ta có một nền kinh tế mở về thương mại nhưng mức độ cạnh tranh từ bên ngoài theo các đo lường của Chỉ số cạnh tranh toàn cầu không cao. Chỉ số này không chỉ tính đến quy mô nhập khẩu mà còn tính đến quy định về FDI, về hàng rào phi thuế quan và thủ tục hải quan. Năm 2016, Việt Nam đạt 4,58 điểm về cạnh tranh từ bên ngoài, giảm so với năm 2015, xếp vị trí 63/138. Chỉ số này của Việt Nam liên tục giảm từ năm 2013 khi Việt Nam đạt điểm cao nhất là 4,77 điểm. Hiện nay, mức độ cạnh tranh từ bên ngoài của Việt Nam còn thấp hơn Thái Lan, Malaysia và Singapore.

Hình 4: Chỉ số cạnh tranh từ bên ngoài của Việt Nam và một số nước ASEAN, 2007-2016

 Nguồn: GCI 2016-2017

*Thứ hai, tình trạng cạnh tranh bất bình đẳng vẫn diễn ra khá phổ biến*

Cạnh tranh bất bình đẳng, không chỉ là cạnh tranh bất bình đẳng giữa DNNN với khối tư nhân mà còn có sự cạnh tranh bất bình đẳng giữa doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài với khu vực tư nhân trong nước khá phổ biến[[6]](#footnote-6). Thực tế, thời gian qua, để thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài, Việt Nam đã dành nhiều ưu tiên, ưu đãi hơn cho các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài hơn so với khu vực tư nhân trong nước. Sự ưu đãi của Nhà nước đối với FDI đã tạo ra sự bất bình đẳng trong nhiều vấn đề, từ tiếp cận nguồn lực đến chính sách. Các doanh nghiệp FDI thường dễ dàng tiếp cận đất đai hơn các doanh nghiệp tư nhân trong nước, nhất là ở các dự án lớn. Chính quyền địa phương thường dành ưu tiên cho việc thu hồi, cấp đất cho các dự án FDI vì đối với chính quyền địa phương, thu hút FDI là ưu tiên hàng đầu do tiềm năng tăng trưởng của các dự án đó. Doanh nghiệp FDI còn được miễn tiền thuê đất trong 3 đến 15 năm kể từ khi xây dựng xong nhà xưởng (tùy lĩnh vực, địa bàn). Doanh nghiệp FDI còn được miễn hoặc giảm tiền sử dụng đất từ 30% đến 70%.

Các doanh nghiệp FDI cũng ít bị thanh tra, kiểm tra hơn và do đó chi phí kinh doanh cũng thấp hơn. Khảo sát thực tế doanh nghiệp trong nước cho biết các cơ quan thực thi pháp luật của Việt Nam thường có tâm lý ngại làm việc với doanh nghiệp nước ngoài trong khi họ thường có cơ chế bảo vệ tốt hơn trước sự nhũng nhiễu của công chức, ví dụ như thông qua hiệp hội hoặc cơ quan đại diện ngoại giao của mình.

Chính quyền địa phương cũng có xu hướng cung cấp dịch công tốt hơn cho các doanh nghiệp FDI. Theo Báo cáo Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Việt Nam năm 2014, 21% doanh nghiệp dân doanh trong nước cho biết chính quyền tỉnh ưu tiên giải quyết các thủ tục hành chính nhanh chóng và đơn giản hơn cho các doanh nghiệp FDI; 28,3% doanh nghiệp dân doanh cho rằng hoạt động của các doanh nghiệp FDI nhận được nhiều quan tâm hỗ trợ hơn từ chính quyền tỉnh. Theo Báo cáo Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Việt Nam năm 2016, hơn 41% doanh nghiệp cho rằng chính quyền tỉnh ưu tiên thu hút đầu tư nước ngoài hơn là phát triển khu vực tư nhân trong nước

Chính những đối xử bất bình đẳng giữa doanh nghiệp FDI và doanh nghiệp tư nhân trong nước đã làm cho các doanh nghiệp FDI đang trở thành lực lượng cạnh tranh mang tính chất chèn ép các doanh nghiệp trong nước, làm cho doanh nghiệp trong nước ngày càng khó khăn hơn.

Bên cạnh đó, hiện tượng cạnh tranh bất bình đẳng giữa các doanh nghiệp thân hữu với các doanh nghiệp không có quan hệ thân hữu cũng diễn ra. Theo Báo cáo Việt Nam 2035, lợi ích thương mại nhờ quan hệ thân hữu với nhà nước quyết định khả năng trụ vững của doanh nghiệp mà không phải nhờ nỗ lực của chính doanh nghiệp. Một số ưu đãi ngầm và công khai được những người có quyền lực dành cho các doanh nghiệp có quan hệ thân hữu (gồm các DNNN, một số doanh nghiệp FDI và một số doanh nghiệp tư nhân trong nước có quy mô lớn) mà chưa cân nhắc đầy đủ về hiệu quả kinh tế, khiến cho nhiều doanh nghiệp tư nhân không có quan hệ thân hữu (đặc biệt là đông đảo các DNNVV) không thể tiếp cận nguồn lực để phát triển được.

Doanh nghiệp lớn đáng lẽ phải là nòng cốt, là lực lượng dẫn dắt, tạo liên kết với doanh nghiệp nhỏ để phát triển nhưng thực tế đang thiếu vắng sự liên kết giữa doanh nghiệp lớn, vừa và nhỏ; doanh nghiệp lớn không sử dụng dịch vụ, sản phẩm của doanh nghiệp nhỏ; doanh nghiệp lớn đã “tước đoạt” nhiều cơ hội của DNNVV. Mất đi mảng thị trường của mình, nên những năm qua, DNNVV tiếp tục nhỏ đi. Những điều đó tạo thành một nền kinh tế có nhiều vấn đề trong cạnh tranh.

*Thứ ba, hành vi cạnh tranh không lành mạnh diễn ra phổ biến, đặc biệt trong lĩnh vực sở hữu công nghiệp, gây thiệt hại cho doanh nghiệp có chủ trương cạnh tranh lành mạnh, người tiêu dùng và cộng đồng xã hội.*

Mặc dù Luật Cạnh tranh năm 2004, Luật Sở hữu trí tuệ năm 2005 (sửa đổi, bổ sung năm 2009) đã quy định nhưng các hành vi cạnh tranh không lành mạnh vẫn diễn ra khá phổ biến, đặc biệt là trong lĩnh vực sở hữu công nghiệp, gây thiệt hại cho các doanh nghiệp có chủ trương cạnh tranh lành mạnh và người tiêu dùng. Khi một sản phẩm của một doanh nghiệp A mang nhãn hiệu đã đăng ký bảo hộ trở nên chiếm lĩnh thị trường được người tiêu dùng ưa chuộng thì nhiều cơ sở khác cũng tung ra sản phẩm giống hệt từ kiểu dáng màu sắc và mang chỉ dẫn thương mại gây nhầm lẫn với nhãn hiệu đã đăng ký. Theo đó, người tiêu dùng bị nhầm lẫn giữa các sản phẩm. Doanh nghiệp chân chính bị ảnh hưởng lớn tới uy tín, thị phần trên thị trường. Bảo vệ quyền sở hữu tài sản của Việt Nam rất thấp. Theo Báo cáo về Chỉ số quyền sở hữu trí tuệ quốc tế năm 2016, Việt Nam đứng ở vị trí rất thấp, đứng thứ 16/20 nước Châu Á Thái Bình Dương và 85/128 nước trên thế giới, thấp hơn rất nhiều so với một số nước ASEAN.

Bảng 2: Chỉ số quyền sở hữu tài sản quốc tế Việt Nam và một số nước ASEAN

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Việt Nam | Thái Lan | Singapore | Malaysia | Indonesia | Philippine |
| 2007 | 4.4 | 5.6 | 8.1 | 6.4 | 4.5 | 4.9 |
| 2008 | 4.4 | 5.4 | 8.2 | 6.4 | 4.5 | 4.7 |
| 2009 | 4.4 | 5.4 | 8.1 | 6.3 | 4.1 | 4.6 |
| 2010 | 4.5 | 5.2 | 8.2 | 6.1 | 4.1 | 4.5 |
| 2011 | 4.9 | 5.3 | 8.3 | 6.1 | 5 | 4.7 |
| 2012 | 4.7 | 5 | 8.1 | 6.5 | 4.8 | 4.8 |
| 2013 | 4.7 | 5.1 | 8.1 | 6.5 | 4.9 | 5 |
| 2015 | 4.5 | 4.9 | 8.1 | 6.6 | 4.9 | 5.1 |
| 2016 | 4.7 | 5 | 8.1 | 6.8 | 5 | 5.1 |
| Vị trí trong Châu Á Thái Bình Dương | 16 | 12 | 2 | 7 | 13 | 11 |
| Vị trí trên thế giới | 85 | 65 | 6 | 26 | 67 | 63 |

Nguồn: IPRI 2016

Ngoài ra còn có hiện tượng bố trí *“quân xanh, quân đỏ”* trong đấu thầu, đấu giá; hình thức khuyến mại tinh vi, nhập nhằng về nhãn hiệu, công dụng, thành phần của sản phẩm gây nhằm lẫn trong lựa chọn sản phẩm của người tiêu dùng.

*Thứ tư, việc phân bổ và sử dụng các nguồn lực xã hội kém hiệu quả chưa theo tín hiệu thị trường, chưa tuân thủ quy luật cạnh tranh, đặc biệt là phân bổ vốn nhà nước, đã tác động xấu đến hiệu quả và năng suất của nền kinh tế.*

Nhà nước đã huy động vốn theo nguyên tắc thị trường nhưng phân bổ vốn đầu tư nhà nước vẫn chủ yếu theo mệnh lệnh hành chính, theo cơ chế “xin - cho” nhiều hơn là cơ chế thị trường; chưa sử dụng giá của vốn hay chuẩn mực đo lường hiệu quả kinh tế xã hội để cân bằng cung - cầu về đầu tư nhà nước. Nhà nước huy động vốn quá mức, kết hợp với phân bổ vốn đầu tư nhà nước sai lệch, méo mó đã làm cho thị trường vốn trở nên sai lệch, méo mó hơn.

Hơn nữa, việc tham gia của Nhà nước trong nền kinh tế đã dẫn đến một cơ cấu kinh tế không hợp lý và hiệu quả thấp. Việc nhà nước duy trì đầu tư trong các doanh nghiệp trên diện rộng và quy mô lớn đã để lại nhiều tác động xấu đối với hiệu quả và năng suất của nền kinh tế. Các DNNN đang nắm giữ khối tài sản lớn trong khu vực doanh nghiệp nhưng khối tài sản đó chưa được sử dụng một cách hiệu quả. Theo Tổng cục Thống kê (2014), DNNN chiếm 32% nguồn vốn kinh doanh, 39% tài sản cố định và đầu tư dài hạn nhưng chỉ tạo ra 24% doanh thu, dưới 20% giá trị sản xuất công nghiệp. Quan trọng hơn, nhiều DNNN thua lỗ ở mức cao như Vinashin năm 2008, Tổng công ty Lắp máy Việt Nam và Tổng công ty xây dựng Sông Hồng năm 2009, Vinalines 2011-2013,… và hiện nay là 12 dự án đầu tư của DNNN đang bị thua lỗ lớn với tổng nợ phải trả là 55 nghìn tỷ đồng (tổng vốn đầu tư 63,5 nghìn tỷ đồng)[[7]](#footnote-7) cho thấy một lượng vốn khổng lồ đã được sử dụng lãng phí, làm giảm hiệu quả chung của nền kinh tế.

Tương tự với các nguồn lực xã hội khác. Thị trường về cơ bản chưa làm tốt chức năng của mình trong huy động, phân bổ và sử dụng nguồn lực làm cho năng suất và hiệu quả sử dụng nguồn lực suy giảm.

Theo Báo cáo Năng suất Việt Nam 2016, năng suất lao động của Việt Nam đã có cải thiện đáng kể, với tốc độ tăng bình quân 3,5%/ năm trong giai đoạn 2006-2010, 4,35%/ năm giai đoạn 2011-2015 và ước tính tăng 5,31% năm 2016.

Hình 5: NSLĐ (triệu VNĐ) và tốc độ tăng NSLĐ của Việt Nam 2006 - 2016

*Ghi chú: NSLĐ tính theo giá thực tế, tốc độ tăng NSLĐ tính dựa trên giá so sánh 2010.*

*Nguồn:* Viện Năng suất Việt Nam (2017) Báo cáo năng suất Việt Nam 2016.

Tuy nhiên, so với các nước ASEAN-6, khoảng cách năng suất lao động của Việt Nam với các nước có xu hướng giảm dần. Khoảng cách năng suất lao động của Việt Nam so với Singapore giảm từ 15,7 lần năm 2010 xuống còn 14,3 lần năm 2016; với Maylaysia từ 6,6 lần xuống còn 5,7 lần, với Thái Lan từ 2,9 lần xuống còn 2,7.

**Bảng 3: Năng suất lao động của Việt Nam so với các nước ASEAN-6**

*(PPP 2011)*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|   | **2000** | **2010** | **2014** | **2016** |
| **Quốc gia** | **NSLĐ (1000 USD)** | **So với Việt Nam (VN = 1** | **NSLĐ (1000 USD)** | **So với Việt Nam (VN = 1)** | **NSLĐ (1000 USD)** | **So với Việt Nam (VN = 1)** | **NSLĐ (1000 USD)** | **So với Việt Nam (VN = 1)** |
| Singapore | 98,5 | 20,5 | 119 | 15,7 | 125,4 | 14,1 | 141,2 | 14,3 |
| Malaysia | 38,8 | 8,1 | 50,2 | 6,6 | 54,4 | 6,1 | 56,1 | 5,7 |
| Thái Lan | 16,4 | 3,4 | 22,4 | 2,9 | 25,5 | 2,9 | 27,1 | 2,7 |
| Indonesia | 13,5 | 2,8 | 19,5 | 2,6 | 23,0 | 2,6 | 23,4 | 2,4 |
| Philippine | 11,9 | 2,5 | 14,4 | 1,9 | 16,9 | 1,9 | 17,5 | 1,8 |
| **Việt Nam** | **4,8** | **1,0** | **7,6** | **1,0** | **8,9** | **1,0** | **9,9** | **1,0** |

*Nguồn:* Từ 2000-2014: Trích từ Báo cáo Năng suất Việt Nam 2016.

 Số liệu năm 2016 lấy từ website của Ngân hàng thế giới.

Tăng năng suất lao động có ý nghĩa quan trọng trong thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và nâng cao mức sống của người dân. Tuy nhiên, có thể thấy, mức độ cạnh tranh thấp, cạnh tranh chưa công bằng, chưa bình đẳng; và do đó, cạnh tranh đúng bản chất và ý nghĩa của nó chưa trở thành công cụ sàng lọc kẻ thắng, người thua trên thị trường; chưa là động lực chủ yếu thúc đẩy các doanh nghiệp đổi mới, sáng tạo, áp dụng khoa học công nghệ… để phát triển và nâng cao năng lực cạnh tranh, năng suất lao động. Ngược lại, thực trạng cạnh tranh thị trường nói trên tạo ra tín hiệu thị trường và động lực sai lệch, không khuyến khích đầu tư dài hạn, không khuyến khích tập trung và tích tụ để phát triển, mà trái lại thúc đẩy ứng xử thiên về đầu cơ tìm kiếm địa tô hơn là đầu tư tạo ra lợi nhuận, tạo ra giá trị gia tăng cho xã hội. Theo đó, khó thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Thực trạng cạnh tranh trên xuất phát từ thực trạng chính sách cạnh tranh của Việt Nam với khá nhiều nút thắt đang cản trở quá trình cạnh tranh, tăng năng suất, chất lượng, hiệu quả. Phần tiếp theo phân tích thực trạng chính sách cạnh tranh của Việt Nam theo các cấu phần của chính sách cạnh tranh quốc gia như trình bày tại Phần thứ nhất.

**2. Đánh giá thực trạng chính sách cạnh tranh quốc gia ở Việt Nam**

***2.1. Những kết quả đạt được***

*a) Về Luật Cạnh tranh và thực thi pháp luật cạnh tranh*

*Thứ nhất,* pháp luật cạnh tranh đã nhận diện các hành vi phản cạnh tranh của doanh nghiệp làm cơ sở để hạn chế các hành vi phản cạnh tranh có thể xảy ra.

Các hành vi có khả năng gây tác động phản cạnh tranh hay hành vi phản cạnh tranh của doanh nghiệp đã được pháp luật cạnh tranh (Luật Cạnh tranh 2004) xác định khá tương đồng với pháp luật cạnh tranh của nhiều nước trên thế giới, đó là các hành vi của doanh nghiệp làm giảm, sai lệch, cản trở cạnh tranh trên thị trường, bao gồm thỏa thuận hạn chế cạnh tranh, lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường, lạm dụng vị trí độc quyền, tập trung kinh tế.

*Thứ hai,* việc thực thi pháp luật cạnh tranh bước đầu đã có kết quả.

Sau 12 năm thực hiện, đã có 87 cuộc điều tra tiền tố tụng được thực hiện, 8 vụ việc liên quan đến các hành vi hạn chế cạnh tranh được điều tra chính thức (trong đó, 6 vụ được Hội đồng cạnh tranh tiến hành xử lý theo quy định).

*b) Về các luật pháp và chính sách liên quan đến nâng cao mức độ cạnh tranh và đảm bảo cạnh tranh công bằng*

*Một là,* đã loại bỏ, giảm thiểu hàng loạt rào cản bất hợp lý, hạn chế mức độ cạnh tranh thị trường

- Thể chế gia nhập thị trường đã được hoàn thiện với quy định về đăng ký kinh doanh được tiếp cận chung đối với thị trường

Quy trình, thủ tục gia nhập thị trường cũng được đơn giản hoá và rút gọn đáng kể; góp phần giảm thời gian và chi phí gia nhập thị trường. Thời gian trung bình xử lý hồ sơ thành lập mới của cả nước còn 2,9 ngày (trong đó có những địa phương chỉ còn hơn 1 ngày như Tiền Giang, Hậu Giang,…) và thời gian trung bình xử lý hồ sơ đăng ký thay đổi còn 2,05 ngày (trong đó có tỉnh còn trên dưới 1 ngày như Tiền Giang, Cao Bằng, Kiên Giang,…)[[8]](#footnote-8).

- Việc tiếp cận thị trường ngành hay quy định về điều kiện kinh doanh đã giảm đáng kể so với trước đây.

Danh mục ngành nghề kinh doanh bị cấm và ngành nghề kinh doanh có điều kiện được xác định cụ thể và được công bố công khai trên công thông tin quốc gia về đăng ký kinh doanh giúp các nhà đầu tư biết rõ các điều kiện cần đáp ứng và các thủ tục hành chính cần thực hiện để đáp ứng các điều kiện đó. Số lường ngành nghề kinh doanh bị cấm giảm từ 49 ngành (Luật Đầu tư 2005) xuống còn 6 ngành (Luật 2014); số ngành nghề kinh doanh có điều kiện giảm từ 398 ngành (Luật Đầu tư 2005) xuống còn 267 ngành (Luật Đầu tư 2014) và 243 (Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư năm 2016). Theo đó, người dân và doanh nghiệp đã có quyền tự do kinh doanh và mức độ tự do kinh doanh ngày càng được mở rộng.

Bên cạnh đó, Luật Đầu tư 2014 có cơ chế kiểm soát sự tùy tiện ban hành quy định về điều kiện kinh doanh của các bộ, ngành với quy định các điều kiện kinh doanh phải được ban hành bằng nghị định của Chính phủ với một cơ chế kiểm soát chất lượng chặt chẽ hơn nhằm đảm bảo thủ tục hành chính để việc tuân thủ điều kiện kinh doanh là đơn giản nhất, đỡ tốn kém nhất có thể.

Việc giảm thiểu các rào cản thể chế đối với việc gia nhập thị trường đã tạo điện kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp mới hình thành và cạnh tranh với các doanh nghiệp đang hoạt động. Đây chính là những bước cải tiến lớn tác động đến số lượng các chủ thể có thể tham gia, tăng tính cạnh tranh trên thị trường. Sức ép cạnh tranh của doanh nghiệp mới khiến cho các doanh nghiệp luôn phải đổi mới, sáng tạo để duy trì được khả năng sinh lời. Cạnh tranh sẽ đào thải các doanh nghiệp kém hiệu quả, không chịu đầu từ đổi mới quản trị, công nghệ, từ đó nâng cao mặt bằng năng suất và hiệu quả chung của nền kinh tế.

*Hai là,* cơ chế, chính sách có sự phân biệt đối xử giữa các chủ thể thị trường đã được giảm thiểu nhằm tạo lập được môi trường kinh doanh bình đẳng. Nhiều giải pháp quan trọng đã được thực hiện nhằm đảm bảo tính trung lập trong cạnh tranh của các DNNN.

- Thu hẹp ngành, lĩnh vực tham gia của nhà nước; cơ cấu lại một số ngành độc quyền nhà nước nhằm thêm cơ hội kinh doanh cho các thành phần kinh tế, thúc đẩy cạnh tranh hiệu quả.

Ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước được thu hẹp lại và được thể hiện ngay từ chủ trương của Đảng đến các văn bản pháp luật. Kết luận 50-KL/TW của Hội nghị Trung ương 6 khóa XI đã nêu rõ ngành, lĩnh vực Nhà nước duy trì DNNN tập trung vào những khâu, công đoạn then chốt của các lĩnh vực: An ninh, quốc phòng; độc quyền tự nhiên; cung cấp hàng hóa dịch vụ công thiết yếu; và một số ngành công nghiệp nền tảng, công nghệ cao có sức lan tỏa lớn. Thể chế hóa chủ trương của Đảng, Khoản 1 Điều 10 Luật số 69/2014/QH13 Quản lý và sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp quy đinh: “Đầu tư vốn nhà nước để thành lập doanh nghiệp thuộc phạm vi sau đây: a) Doanh nghiệp cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội; b) Doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh; c) Doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực độc quyền tự nhiên; d) Doanh nghiệp ứng dụng công nghệ cao, đầu tư lớn, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế”. Thực tế, qua 6 lần Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định về tiêu chí, danh mục phân loại DNNN[[9]](#footnote-9), số lượng ngành, lĩnh vực cần duy trì 100% vốn nhà nước tại doanh nghiệp đã giảm đáng kể, từ 63 ngành, lĩnh vực (năm 2002) xuống còn 11 ngành, lĩnh vực (năm 2016).

**Hình 6: Số lượng ngành, lĩnh vực duy trì vốn nhà nước theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ qua các giai đoạn**

Nguồn: Tổng hợp từ các quyết định của Thủ tướng Chính phủ

Việc chuyển đổi sở hữu, đặc biệt là cổ phần hoá đã được triển khai mạnh mẽ. Với việc liên tục sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện cơ chế, chính sách về cổ phần hoá nhằm tháo gỡ vướng mắc, khó khăn phát sinh, tính đến hết năm 2016, theo Ban Chỉ đạo Đổi mới và phát triển doanh nghiệp, cả nước đã có 4.506 doanh nghiệp được cổ phần hoá, trong đó có 1 tập đoàn kinh tế, 47 tổng công ty nhà nước và nhiều DNNN quy mô lớn, có ngành nghề kinh doanh quan trọng[[10]](#footnote-10). Một số DNNN hoạt động trong lĩnh vực sản xuất, cung ứng dịch vụ công ích, đơn vị sự nghiệp cũng được cổ phần hoá.

**Hình 7: Số lượng doanh nghiệp cổ phần hóa qua các năm**

 Nguồn: Tổng hợp từ nhiều nguồn

Theo đó, số lượng DNNN, đặc biệt là doanh nghiệp 100% vốn nhà nước đã giảm đáng kể, từ trên 12.000 doanh nghiệp trong đầu những năm 1990 xuống còn 781 doanh nghiệp tại thời điểm 1/1/2015 và 718 DNNN tính đến tháng 10/2016.

**Hình 8: Số lượng doanh nghiệp nắm 100% vốn, 1990-2015**

Nguồn: Tổng hợp các báo cáo của MPI, MOF

Từ xu hướng mở rộng kinh doanh đa ngành, đa lĩnh vực với hàng trăm công ty con, công ty liên kết[[11]](#footnote-11), tạo “lãnh địa” kinh doanh khép kín từ huy động vốn, đầu tư, xây dựng, sản xuất tiêu thụ sản phẩm, các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước đã thoái vốn để tập trung hơn vào những ngành, lĩnh vực kinh doanh chính. Theo báo cáo của Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp (2016), cả nước đã thoái vốn được 26.222 tỷ đồng (giá trị sổ sách), thu về 36.537 tỷ đồng (gấp 1,4 lần giá trị sổ sách). Trong đó, thoái vốn đầu tư ngoài ngành của các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước là 9.835 tỷ đồng thuộc lĩnh vực nhạy cảm, thu được 11.086 tỷ đồng[[12]](#footnote-12).

Bên cạnh đó, một số lĩnh vực thị trường độc quyền bước đầu đã được điều tiết, mở cửa, góp phần tăng mức độ cạnh tranh trên thị trường theo hướng có lợi cho người tiêu dùng (tăng chất lượng, giảm chi phí), đặc biệt lĩnh vực viễn thông, lĩnh vực hàng không hay lĩnh vực truyền hình,... Một số lĩnh vực trước đây độc quyền nhà nước (như hàng không) đã tách bạch các khâu, công đoạn thành những doanh nghiệp độc lập để thúc đẩy cạnh tranh hiệu quả[[13]](#footnote-13).

Với sự điều chỉnh theo hướng thu hẹp ngành, lĩnh vực hoạt động của khu vực DNNN cũng như điều chỉnh cơ cấu độc quyền đã tạo cơ hội kinh doanh cho khu vực tư nhân phát triển, góp phần làm tăng vai trò của khu vực kinh tế tư nhân. Thực tế cho thấy có một xu hướng tích cực về cạnh tranh ở Việt Nam là vai trò của kinh tế nhà nước giảm trong khi vai trò của kinh tế tư nhân tăng lên. Nhờ sự rút lui của Nhà nước ở nhiều lĩnh vực kinh doanh đã góp phần tạo không gian cho các nhà đầu tư tư nhân có nhiều cơ hội gia nhập thị trường, phát triển tốt hơn; theo đó, thị trường có mức độ cạnh tranh cao hơn.

**Bảng 4: Tỷ trọng một số chỉ tiêu cơ bản của DNNN (%)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tên chỉ tiêu** | **2000** | **2005** | **2014** |
| DNNN | DNTN | DNNN | DNTN | DNNN | DNTN |
| Số DN | 13,62 | 82,78 | 3,83 | 92,70 | 0,76 | 96,50 |
| Số lao động | 88,46 | 29,43 | 33,54 | 46,39 | 12,67 | 58,90 |
| Nguồn vốn | 78,11 | 10,26 | 54,43 | 25,69 | 31,77 | 48,88 |
| Giá trị TSCĐ | 55,83 | 8,25 | 51,43 | 20,17 | 39,75 | 40,90 |
| Doanh thu | 54,94 | 25,06 | 38,97 | 38,25 | 22,24 | 51,80 |
| Lợi nhuận | 42,69 | 4,96 | 40,07 | 8,66 | 33,25 | 22,01 |
| Nộp NSNN | 50,65 | 9,96 | 40,92 | 19,13 | 39,38 | 32,74 |

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2016)

- Hầu hết các chính sách, pháp luật đã được điều chỉnh, hoàn thiện nhằm hình thành khung pháp lý chung cho mọi loại hình doanh nghiệp, không phân biệt hình thức sở hữu.

*Ba là,* thể chế đảm bảo các chủ thể thị trường có quyền tiếp cận các nguồn lực xã hội, các sản phẩm, dịch vụ độc quyền tự nhiên do Nhà nước quản lý đã phần nào được hình thành.

- Trong một số lĩnh vực, quyền tiếp cận tới một số hạ tầng cốt lõi đối với cạnh tranh (độc quyền tự nhiên do nhà nước quản lý) đã được đảm bảo như quyền tiếp cận hạ tầng sân bay, quyền tiếp cận mạng viễn thông,… Thể chế đảm bảo quyền tiếp cận hạ tầng cốt lõi và các quy định về giá cước/ phí kết nối đã tạo điều kiện cho gia nhập thị trường của các doanh nghiệp mới cũng như đáp ứng nhu cầu phát triển thị trường, thúc đẩy thị trường cạnh tranh hơn và dịch vụ cung cấp đa dạng hơn.

- Thể chế đảm bảo quyền tiếp cận các nguồn lực xã hội ngày càng được hoàn thiện. Hiến pháp, Luật Đất đai 2013 đã có những thay đổi tích cực, quan trọng tạo điều kiện cho việc hình thành thị trường chính thức về quyền sử dụng đất. Tương tự như vậy đối với phát triển thị trường vốn, thị trường tín dụng, thị trường chứng khoán, thị trường lao động, thị trường khoa học và công nghệ,…

***2.2. Những hạn chế, tồn tại***

Mặc dù đạt được những kết quả bước đầu trên, nhưng về cơ bản, vẫn còn khá nhiều hạn chế, tồn tại trong từng cấu phần của chính sách cạnh tranh ở Việt Nam, thể hiện:

*a) Về Luật Cạnh tranh và thực thi pháp luật cạnh tranh*

*Một là,* khung pháp luật cạnh tranh hiện hành còn nhiều nội dung chưa rõ ràng, còn có sự khác biệt với thông lệ quốc tế nên mục tiêu hạn chế các hành vi phản cạnh tranh của doanh nghiệp chưa đạt được.

- Quy định về độc quyền nhà nước chưa rõ ràng, chưa đầy đủ. Về mặt nguyên tắc, mục tiêu của độc quyền nhà nước là đảm bảo nhu cầu thiết yếu của người tiêu dùng và đáp ứng các yêu cầu về an ninh quốc gia. Hoạt động của doanh nghiệp độc quyền nhà nước phải được kiểm soát chặt chẽ bởi các quy định về cạnh tranh, về chất lượng và giá. Kiểm soát các doanh nghiệp độc quyền là kiểm soát mức độ đáp ứng nhu cầu của người tiêu dùng, bao gồm giá và chất lượng. Bên cạnh đó, phải có những quy định ngăn ngừa lạm dụng quyền lực nhà nước trong việc thành lập, quản lý các doanh nghiệp độc quyền nhà nước, ngăn chặn việc lợi dụng vị trí độc quyền của các doanh nghiệp này cho mục đích cá nhân. Do đó, các nước phát triển đặt doanh nghiệp độc quyền nhà nước dưới sự phối hợp kiểm soát chặt chẽ của nhiều bộ luật[[14]](#footnote-14). Ở Việt Nam, tuy có các luật, thông tư, nghị định nhưng việc Chính phủ luôn chấp nhận cho doanh nghiệp độc quyền nhà nước tăng giá với lý do phù hợp với thị trường thế giới và để bảo đảm lợi nhuận - hay ít nhất là giảm lỗ - cho các doanh nghiệp này, cũng cho thấy Việt Nam chưa có một quy định nào khẳng định mục tiêu tối thượng của doanh nghiệp độc quyền nhà nước là phục vụ nhu cầu thiết yếu của người dân, của xã hội. Hơn nữa, khi các doanh nghiệp độc quyền nhà nước tăng giá điện, giá xăng, giá nước, người tiêu dùng phải chấp nhân mà không hề có cơ hội khởi kiện, yêu cầu tòa hành chính xem xét quyết định cho phép tăng giá bán có hợp lý và có là biện pháp cần thiết để hoàn thành nhiệm vụ hiến định của Nhà nước hay không.

Quan trọng hơn, Luật cạnh tranh quy định về các hành vi độc quyền và thống lĩnh thị trường nhưng lại chưa có hướng dẫn hoặc quy định cụ thể về các hành vi này đối với các nhóm công ty dưới hình thức tập đoàn, tổng công ty nhà nước[[15]](#footnote-15). Vì vậy, thực tế, các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước chi phối, độc quyền hoặc thống lĩnh các thị trường (như điện, dầu khí, viễn thông, khai thác tài nguyên v.v.) nhưng không chịu sự điều chỉnh và xử lý của quy định pháp luật về cạnh tranh, khiến hoạt động thương mại trên các thị trường này bị bóp méo, ảnh hưởng không tốt tới quyền lợi của người tiêu dùng.

- Các yếu tố để xác định thị trường liên quan theo quy định hiện hành chưa phù hợp với thực tế, do đó gây nhiều khó khăn trong quá trình thực thi. Khái niệm thị trường liên quan không rõ ràng về không gian, thời gian nên khó tính toán.

- Về kiểm soát hoạt động tập trung kinh tế (mua bán và sáp nhập): theo Điều 18 của Luật Cạnh tranh, pháp luật cấm tập trung kinh tế nếu thị phần kết hợp của các doanh nghiệp tham gia tập trung kinh tế chiếm trên 50% trên thị trường liên quan (trừ trường hợp quy định tại Điều 19). Đồng thời, các doanh nghiệp tham gia tập trung kinh tế có thị phần kết hợp từ 30-50% trên thị trường liên quan phải thông báo cho cơ quan cạnh tranh trước khi tiến hành các hoạt động tập trung kinh tế. Tuy nhiên, trên thực tế các doanh nghiệp rất khó để tự xác định thị phần của mình trên thị trường liên quan và như vậy rất khó để biết xem mình có thuộc ngưỡng bị cấm hoặc phải thông báo tập trung kinh tế hay không. Do đó, các quy định hiện nay về vấn đề này là không có tính khả thi.

- Về lạm dụng vị trí thống lĩnh, Luật Cạnh tranh chưa bao quát hết các hành vi có tác động xấu đến cạnh tranh, còn thiếu các quy định cấm các hành vi: yêu cầu doanh nghiệp khác chỉ được giao dịch với mình hoặc chỉ được giao dịch với doanh nghiệp do mình chỉ định mà không có lý do chính đáng; bán kèm sản phẩm hoặc áp đặt các điều kiện bất lợi cho khách hàng mà không có lý do chính đáng; đơn phương thay đổi hoặc huỷ bỏ hợp đồng đã giao kết mà không có lý do chính đáng; hoặc từ chối giao dịch mà không có lý do chính đáng.

- Quy định của Luật Cạnh tranh đang có nhiều khác biệt với tiêu chuẩn quốc tế. Khác với nhiều bộ luật, Luật Cạnh tranh là bộ luật phải tuân thủ tiêu chuẩn quốc tế tối thiểu, không thể lấy đặc điểm quốc gia để biện minh cho sự khác biệt với quốc tế. Dưới góc độ này, Luật Cạnh tranh của Việt Nam còn nhiều khiếm khuyết nên cho việc đi vào thực tiễn còn hạn chế. Ví dụ, Luật Cạnh tranh cấm doanh nghiệp có vị trí thống lĩnh thị trường gây hạn chế cạnh tranh, nhưng lại không có tiêu chí xác định thế nào là gây hạn chế cạnh tranh; chỉ cấm một số cố định các hành vi được xem là lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường; chỉ cấm hành vi bán phá giá của các doanh nghiệp có vị trí thống lĩnh thị trường, trong khi trên thế giới hành vi này phải bị cấm đối với tất cả doanh nghiệp; cấm quảng cáo so sánh, trong khi WTO khuyến khích quảng cáo so sánh; không cấm cạnh tranh gây ngộ nhận, trong khi WTO cấm triệt để cạnh tranh gây ngộ nhận...

- Luật Cạnh tranh còn bỏ sót một số dạng thỏa thuận, ví dụ như trao đổi thông tin, cùng nhau ấn định tiêu chuẩn; thỏa thuận “ngầm định”. Trong khi đó các thoả thuận được liệt kê trong Luật Cạnh tranh hầu như không áp dụng được đối với thoả thuận hàng dọc. Quy định hiện hành cũng khiến khó giải thích căn cứ để phân chia các thoả thuận nguy hiểm (cấm tuyệt đối) và các thoả thuận ít nguy hiểm hơn (cấm khi thị phần kết hợp từ 30% trở lên).

- Luật Cạnh tranh chưa điều chỉnh hành vi một số doanh nghiệp lợi dụng thông tin trên báo chí (có thể thông tin chưa chính xác) phát tán nhằm gây hoang mang cho người tiêu dùng khiến doanh số của đối thủ cạnh tranh giảm sút. Hành vi này cũng nên được xem là hành vi cạnh tranh không lành mạnh.

Mặc dù Luật đã có những quy định cơ sở để xác định khả năng gây hạn chế cạnh tranh một cách đáng kể của doanh nghiệp trên thị trường liên quan là dựa vào một số yếu tố như năng lực tài chính, công nghệ, quyền sở hữu, quy mô mạng lưới,… nhưng đến nay vẫn chưa có hướng dẫn cụ thể về những căn cứ này.

*Hai là,* việc thực thi pháp luật cạnh tranh chưa thực sự hiệu quả, hiệu lực thực thi khá hạn chế.

Theo Cục Cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng, tính đến hết 2016, Cục đã điều tra tiền tố tụng 87 vụ việc trên nhiều lĩnh vực với các hành vi thỏa thuận hạn chế cạnh tranh (47%), lạm dụng vị trí thống lĩnh/ độc quyền (49%) và tập trung kinh tế (4%); tổ chức điều tra 8 vụ việc (với gần 70 doanh nghiệp bị điều tra) và Hội đồng cạnh tranh quyết định xử lý 5 vụ việc với số tiền phạt gần 5,5 tỷ đồng. Đối với hành vi tập trung kinh tế, Cục Cạnh tranh và bảo vệ người tiêu dùng đã tham vấn 45 vụ việc và thông báo 32 vụ việc. Những con số này chưa phản ánh đúng thực tế cạnh tranh trên thị trường Việt Nam.

Bộ máy thực thi pháp luật cạnh tranh còn nhiều hạn chế, thiếu tính độc lập và tự quyết, không đủ nguồn lực và năng lực để thực hiện nhiệm vụ.

Về nguyên tắc, tính độc lập và tự quyết luôn được coi là nền tảng vững chắc cho các cơ quan quản lý cạnh tranh thực thi pháp luật cạnh tranh một cách hiệu quả. Nếu không có một vị thế đủ độc lập, đủ mạnh thì cơ quan quản lý cạnh tranh khó có thể thực hiện tốt các nhiệm vụ của mình.

Tuy nhiên, ở Việt Nam, tính độc lập, tự quyết và tính trung lập của cơ quan quản lý cạnh tranh đều không được đảm bảo. Cục Cạnh tranh và bảo vêh người tiêu dùng thuộc tổ chức của Bộ Công thương, do Bộ trưởng Bộ Công thương quyết định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức. Cục chịu sự quản lý của Bộ Công thương về tất cả các mặt: nhân sự, ngân sách, hoạt động,… Trong khi đó, Bộ Công thương lại là đại diện chủ sở hữu của nhiều DNNN, đặc biệt là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước quan trọng. Theo đó, các quyết định liên quan của Cục rất khó có thể đảm bảo được tính chính xác, công bằng và khách quan, đặc biệt khi xử lý các hành vi vi phạm của DNNN thuộc Bộ Công thương.

Tương tự như vậy đối với Hội đồng cạnh tranh. Mặc dù Luật Cạnh tranh năm 2004 không quy định nhưng thực tế Hội đồng cạnh tranh có đến 11 thành viên là đại diện của các Bộ: Công thương, Tư pháp, Tài chính, Kế hoạch và Đầu tư, Giao thông vận tải, Xây dựng,… do Thủ tướng bổ nhiệm theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Công thương. Khi mà các doanh nghiệp bị điều tra và xử lý lại là DNNN trực thuộc các Bộ hay ngành mà thành viên của Hội đồng cạnh tranh là đại diện thì việc đưa ra các quyết định xử lý vụ việc rất khó được coi là công bằng và khách quan.

*b) Về luật pháp, chính sách liên quan đến nâng cao mức độ phát triển thị trường, mức độ cạnh tranh*

*Một là,* rào cản gia nhập thị trường còn khá nhiều, đặc biệt các rào cản gia nhập thị trường từng ngành, thị trường các loại hàng hóa, dịch vụ cụ thể.

- Việc gia nhập thị trường (khởi sự kinh doanh) còn khó khăn với nhiều quy trình, thủ tục, kéo dài thời gian, phát sinh chi phí lớn nên vị trí xếp hạng khá thấp trên thế giới

Theo Doing Business 2017 của Ngân hàng Thế giới, khởi sự kinh doanh của Việt Nam đứng thứ 121/190 nước với 9 thủ tục, mất 24 ngày, chi phí phát sinh chiếm khoảng 4,6% thu nhập bình quân đầu người.

- Việc tiếp cận thị trường ngành cùng không hề đơn giản với khá nhiều quy định tạo rào cản gia nhập thị trường, làm cản trở quá trình và mức độ cạnh tranh trên thị trường, giảm động lực đổi mới sáng tạo, làm giảm năng suất và sức cạnh tranh của doanh nghiệp và nền kinh tế.

Mặc dù đã giảm nhưng số lượng điều kiện kinh doanh vẫn còn khá lớn và có nhiều bất cập. Theo quy định của Luật Đầu tư, có 07 ngành nghề cấm đầu tư kinh doanh và 243 ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện[[16]](#footnote-16). Ngoài ra, còn có 19 hàng hóa cấm kinh doanh, 05 dịch vụ cấm kinh doanh, 07 hàng hóa hạn chế kinh doanh và 01 dịch vụ hạn chế kinh doanh; có 92 loại hàng hóa, dịch vụ kinh doanh có điều kiện[[17]](#footnote-17); 20 loại hàng hóa, dịch vụ độc quyền nhà nước[[18]](#footnote-18). Tuy nhiên, tổng số các điều kiện đầu tư kinh doanh tương ứng với 243 ngành nghề là khoảng 4.284 yêu cầu, điều kiện[[19]](#footnote-19). Các điều kiện đầu tư kinh doanh được quy định ở 237 văn bản quy phạm pháp luật, bao gồm từ Luật (66), Pháp lệnh (3), Nghị định (162) và Hiệp định (6).

**Hình 9: Số lượng điều kiện kinh doanh phân theo bộ ngành**

Các điều kiện kinh doanh được quy định khá đa dạng, có đến hàng trăm loại yêu cầu, điều kiện khác nhau, có thể chia thành 8 nhóm cơ bản, gồm: (i) Phải được tổ chức dưới hình thức pháp lý nhất định[[20]](#footnote-20), (ii) Yêu cầu về nhân lực, lao động[[21]](#footnote-21),(iii) Yêu cầu về năng lực sản xuất[[22]](#footnote-22),(iv) Yêu cầu về cách thức, bố trí tổ chức sản xuất, nhà xưởng[[23]](#footnote-23), (v) Yêu cầu về năng lực tài chính tối thiểu[[24]](#footnote-24), (vi) Yêu cầu phù hợp với quy hoạch[[25]](#footnote-25), (vii) Phải được đào tạo, tập huấn do cơ quan nhà nước tổ chức[[26]](#footnote-26), (viii) Phải được chấp thuận của cơ quan nhà nước để được kinh doanh[[27]](#footnote-27).

**Hình 10: Điều kiện kinh doanh phân theo nhóm nội dung**

Trong số 4.284 điều kiện kinh doanh, có đến 1.336 điều kiện về năng lực của doanh nghiệp, và 1.090 điều kiện về nhân lực. Điều kiện về năng lực sản xuất có mặt ở hầu hết các lĩnh vực sản xuất kinh doanh có điều kiện, nhất là các ngành chế biến, chế tạo. Quy định điều kiện về năng lực sản xuất sẽ tạo lợi thế cho doanh nghiệp lớn, hạn chế sự gia nhập thị trường của các DNNVV.

Mặc dù chỉ có 80 điều kiện về (phù hợp với) quy hoạch nhưng số lượng quy hoạch ngành, sản phẩm cụ thể rất lớn[[28]](#footnote-28). Đây cũng đang tạo ra những “giấy phép con” trong thủ tục hành chính, cản trở hoạt động đầu tư của doanh nghiệp, ảnh hưởng đến tiếp cận thị trường, tạo rào cản gia nhập thị trường của các chủ thể kinh doanh.

Hệ thống các quy định về điều kiện kinh doanh còn nhiều điểm bất cập, làm giảm sức cạnh tranh của doanh nghiệp nói riêng và của nền kinh tế nói chung, đang gây ra nhiều hệ lụy cho nền kinh tế, thể hiện:

- Các điều kiện kinh doanh đang tạo ra rào cản bất hợp lý đối với đầu tư, gia nhập thị trường, làm hạn chế số lượng doanh nghiệp đăng ký mới, làm nản lòng các doanh nghiệp đang hoạt động. Có thể nói, sự bất hợp lý của điều kiện kinh doanh là một trong những lý do chính khiến nhiều doanh nghiệp phải đóng cửa, tạm ngừng kinh doanh sau một thời gian hoạt động. Nhiều nhà đầu tư tiềm năng đã từ bỏ ý định kinh doanh sau khi tìm hiểu quy định pháp luật về điều kiện kinh doanh. Lý do là quy định về điều kiện kinh doanh thường yêu cầu phải có mặt bằng lớn, cở sở vật chất và trang thiết bị lớn, đòi hỏi nhiều bằng cấp và kinh nghiệm, đòi hỏi phải kinh doanh theo một phương thức nhất định[[29]](#footnote-29), v.v.

- Các điều kiện kinh doanh đang làm giảm cạnh tranh thị trường do các yêu cầu, điều kiện ngặt nghèo các nhà đầu tư tiềm năng không thể gia nhập thị trường, không tạo ra áp lực cạnh tranh. Bên cạnh đó, các điều kiện kinh doanh thường gắn với hàng hóa, dịch vụ của một đơn vị công lập hoặc được Nhà nước chỉ định, tạo ra lợi thế độc quyền, cản trở các nhà đầu tư tham gia cung cấp hàng hóa, dịch vụ. Ví dụ điển hình là các yêu cầu phải được đào tạo và cấp chứng chỉ bởi cơ quan hành chính, sự nghiệp nhà nước.

- Các điều kiện kinh doanh đang làm giảm động lực đổi mới sáng tạo của doanh nghiệp. Nhiều điều kiện kinh doanh bắt buộc doanh nghiệp phải kinh doanh theo một phương thức nhất định, phải sử dụng một loại công nghệ nhất định, phải thành lập một loại doanh nghiệp nhất định. Các quy định của điều kiện kinh doanh thường mô tả chi tiết, cứng nhắc cách thức sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp. Do dó, các doanh nghiệp không có không gian để đổi mới, sáng tạo, tạo ra nhu cầu mới, đáp ứng nhu cầu của người tiêu dùng tốt hơn, góp phần nâng cao tiềm năng và chất lượng tăng trưởng.

- Nhiều điều kiện kinh doanh đang làm giảm năng suất và giảm sức cạnh tranh của doanh nghiệp và nền kinh tế. Nhiều điều kiện kinh doanh làm tăng chi phí không cần thiết cho doanh nghiệp, làm giảm giá trị gia tăng doanh nghiệp có thể tạo ra, qua đó làm giảm năng suất và sức cạnh tranh của doanh nghiệp. Quy định của điều kiện kinh doanh khiến cho lãnh đạo doanh nghiệp Việt Nam mất nhiều thời gian để tìm hiểu quy định, tiếp xúc với cán bộ nhà nước để tuân thủ pháp luật hoặc tránh bị phạt, không có thời gian nâng cao chất lượng quản lý doanh nghiệp, tìm kiếm phương thức kinh doanh mới hiệu quả hơn. Do đó, doanh nghiệp Việt Nam có năng suất thấp và không cạnh tranh được.

- Nhiều điều kiện kinh doanh tạo ra rủi ro lớn cho doanh nghiệp trong quá trình hoạt động. Nhiều giấy phép kinh doanh có thời hạn ngắn, khiến doanh nghiệp khó dự liệu cho tương lai, không muốn đầu tư lớn. Nhiều điều kiện kinh doanh yêu cầu phải phù hợp với quy hoạch trong khi Nhà nước chưa có quy hoạch và quy hoạch có nhiều thay đổi. Rủi ro chính sách nói chung và điều kiện kinh doanh nói riêng luôn là điểm quan ngại hàng đầu của doanh nghiệp trong các cuộc khảo sát ý kiến doanh nghiệp (PCI và một số khảo sát khác).

- Nhiều điều kiện kinh doanh quy định chung chung, không rõ ràng, không cụ thể, tạo ra cơ hội cho sự tùy tiện trong quản lý nhà nước và sự nhũng nhiễu của một số cán bộ. Ví dụ như quy định “rõ ràng”, “phù hợp”, “đủ”, “sạch sẽ”, “thoáng mát”, “có đủ”, “thuận tiện”, “thích hợp”, “có đạo đức tốt’, “đủ sức khỏe”, v.v. Những điểm không rõ ràng này chính là cơ sở để một số cán bộ vòi vĩnh doanh nghiệp, gây ra chi phí phi chính thức lớn cho doanh nghiệp.

Những yếu kém, khiếm khuyết của quy định về điều kiện kinh doanh đã và đang gây ra tác động tiêu cực đáng kể đến hoạt động sản xuất kinh doanh: tạo ra rủi ro; hạn chế và làm méo mó cạnh tranh; gia tăng chi phí sản xuất; hạn chế sáng tạo, kìm hãm hình thành chuỗi kinh doanh; tác động bất lợi đến doanh nghiệp vừa và nhỏ. Những tác động này đang đi ngược lại và cản trở quyết tâm, giải pháp của Chính phủ về cải thiện môi trường kinh doanh và cắt giảm chi phí cho doanh nghiệp.

So sánh với các tiêu chuẩn của OECD, chất lượng thể chế về kinh doanh của Việt Nam còn thấp và đang góp phần làm giảm năng lực cạnh tranh của nền kinh tế trong cuộc cạnh tranh kinh tế toàn cầu đang diễn ra quyết liệt hiện nay.

*Hai là,* cạnh tranh công bằng, bình đẳng giữa DNNN và các doanh nghiệp khác chưa được đảm bảo; DNNN chưa đảm bảo tính trung lập, trung tính trong cạnh tranh; các tổ chức nhà nước chưa đảm bảo tính trung lập trong hành xử với DNNN và các doanh nghiệp khác.

Thực tế cho thấy, DNNN vẫn đang được hưởng nhiều ưu đãi hơn so với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Hàng loạt biểu hiện bất bình đẳng giữa DNNN và doanh nghiệp khác có thể thấy như:

*- Bất bình đẳng về thuế*: Mặc dù loại thuế và mức thuế giống nhau, nhưng thực tế vẫn có tình trạng ưu đãi thuế cho DNNN như xóa, hoãn, gia hạn, giảm thuế đối với một số trường hợp DNNN gặp khó khăn, không còn khả năng thu hồi nợ thuế, hoặc đã giải thể, chuyển đổi sở hữu theo quy định (như Vinashin) hoặc điều chỉnh chính sách có lợi hơn cho một số DNNN đặc thù (khai thác, xuất nhập khẩu tài nguyên), đặc biệt điều chỉnh chính sách thuế, phí (như thuế xuất khẩu than đối với Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam); hoặc xử lý không nghiêm hoặc không kịp thời đối với sai phạm về thuế của DNNN.

*- Bất bình đẳng trong tiếp cận nguồn lực* (đất đai, tài nguyên, vốn tín dụng và đầu tư của nhà nước), thể hiện:

+ Về tiếp cận vốn, tín dụng: DNNN vẫn được Chính phủ bảo lãnh nhiều khoản vay nợ lớn[[30]](#footnote-30), vay vốn nước ngoài; được vay theo chỉ định, chỉ đạo của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền; được vay vượt quá hạn mức tín dụng ngân hàng theo quy định; được vay vốn tín dụng ưu đãi của nhà nước; nếu không trả được nợ hoặc trả không đúng hạn, thì được xem xét khoanh nợ, giảm nợ, hoãn trả nợ, giãn thời hạn trả nợ; chuyển nợ cho doanh nghiệp, tổ chức khác, hoặc bán nợ cho Công ty mua bán nợ (DATC); thậm chí có trường hợp Nhà nước phải trả nợ thay DNNN[[31]](#footnote-31).

Thực tế, trong tiếp cận vốn, các cơ quan nhà nước có thái độ ủng hộ và thậm chí còn chỉ đạo các ngân hàng thương mại cho DNNN vay vốn phục vụ cho cả các hoạt động sản xuất và kinh doanh. Ví dụ như chỉ trong năm 2014, Văn phòng Chính phủ đã có 20 văn bản thông báo ý kiến chấp thuận hoặc đồng ý của lãnh đạo cho phép ngân hàng thương mại được cung cấp tín dụng vượt giới hạn cho các dự án tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Trong số các ngân hàng thuộc loại này có cả ngân hàng thương mại tư nhân.

Chính sách hiện hành tạo lợi thế cho các DNNN trong tiếp cận nguồn vốn vay nợ nước ngoài so với doanh nghiệp ngoài nhà nước: Mặc dù quy định của Luật Quản lý nợ công về đối tượng được Chính phủ bảo lãnh vay hoặc cho vay lại từ vốn ODA không phân biệt DNNN và doanh nghiệp khác nhưng thực tế lại có ưu tiên cho các dự án thuộc một số tập đoàn, tổng công ty lớn[[32]](#footnote-32). Chính vì vậy, phần lớn vay nước ngoài của doanh nghiệp Việt Nam thuộc về khu vực DNNN. Theo báo cáo của Chính phủ tại kỳ họp Quốc hội cuối năm 2016, dư nợ nước ngoài của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước (báo cáo hợp nhất) là 348.189 tỷ đồng (vay ngắn hạn là 38.942 tỷ đồng, vay dài hạn là 309.246 tỷ đồng), trong đó: vay lại vốn ODA của Chính phủ là 121.098 tỷ đồng, vay nước ngoài được Chính phủ bảo lãnh là 97.179 tỷ đồng, vay nước ngoài theo hình thức tự vay, tự trả là 62.035 tỷ đồng, còn lại là các hình thức khác.

+ Về tiếp cận đất đai, tài nguyên thiên nhiên: DNNN thường tiếp cận đất đai và mặt bằng sản xuất kinh doanh dễ dàng hơn, thuận lợi hơn; và 70% mặt bằng kinh doanh hiện nay trong nền kinh tế đang thuộc quyền quản lý và sử dụng của DNNN. Thực tế vẫn tồn tại trường hợp các tập đoàn và tổng công ty nhà nước được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt ưu tiên trong tiếp cận đất đai hay còn được tiếp cận đất đai với giá rẻ hơn so với giá thị trường,...

DNNN tiếp cận tài nguyên thiên nhiên, khoáng sản cũng thuận lợi, dễ dàng, thậm chí có độc quyền tiếp cận một số tài nguyên, khoáng sản chủ yếu, chiến lược của đất nước. DNNN vừa kinh doanh, vừa là tổ chức được giao trực tiếp “quản lý nhà nước” đối với tài nguyên đó[[33]](#footnote-33). Theo đó, tạo nhiều lợi thế cạnh tranh cho khu vực DNNN và bất lợi cho các doanh nghiệp ngoài nhà nước.

+ Về tiếp cận nguồn vốn đầu tư của nhà nước cung ứng dịch vụ công ích: Mặc dù quy định pháp luật đã “bật đèn xanh” cho các doanh nghiệp tư nhân tham gia cung ứng dịch vụ công ích nhưng thực tế, tỷ lệ tham gia rất khiêm tốn, phần lớn chi phí sử dụng cho hoạt động dịch vụ công ích được thực hiện theo hình thức đặt hàng, không thông qua đấu thầu rộng rãi và hầu như chưa mở cửa cho doanh nghiệp tư nhân tham gia. Thực tế, cho đến nay, cung cấp các dịch vụ công ích vẫn được mặc định là nhiệm vụ của các DNNN. Dù rất tiềm năng nhưng các doanh nghiệp tư nhân muốn tham gia lĩnh vực này còn gặp rất nhiều khó khăn và trở ngại, không chỉ là từ khung khổ pháp lý mà còn từ sự hoài nghi, sự lo ngại, thói quen và cả ràng buộc lợi ích.

*- Bất bình đẳng về điều tiết của pháp luật*, thể hiện:

Ngay trong nhiều cơ chế, chính sách khu vực kinh tế nhà nước nói chung và DNNN nói riêng được xác định là chủ thể thực hiện, gây bất lợi và cạnh tranh bất bình đẳng cho các chủ thể khác trên thị trường. Ví dụ, Quy hoạch điện đến năm 2020 tính đến năm 2030 giao cho các tập đoàn: Điện lực Việt Nam, Dầu khí Việt Nam, Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam chịu trách nhiệm chính trong việc phát triển nguồn điện; Tổng công ty Truyền tải điện quốc gia có trách nhiệm chính trong bảo đảm phát triển hệ thống truyền tải của quốc gia (không đề cập tới khu vực doanh nghiệp tư nhân). Tương tự như vậy đối với quy hoạch ngành than đến năm 2020, triển vọng 2030 giao Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam và Tổng công ty Đông Bắc chịu trách nhiệm chính trong việc quản lý, tổ chức thăm dò, khai thác bể than Đông Bắc và bể than sông Hồng theo Quy hoạch.

Hay Nghị quyết số 36a/NQ-CP ngày 14/10/2015 của Chính phủ về Chính phủ điện tử đề ra giải pháp cho Bộ Thông tin và Truyền thông “Chỉ đạo các doanh nghiệp CNTT lớn, *trước hết là các doanh nghiệp nhà nước nòng cốt*, có giải pháp huy động, tập hợp các doanh nghiệp CNTT vừa và nhỏ tham gia xây dựng, vận hành hệ thống thông tin để phục vụ quản lý và cung cấp dịch vụ công trực tuyến của các bộ, ngành, địa phương tới doanh nghiệp, người dân”

*- Bất bình đẳng về đánh giá hiệu quả, không tuân theo nguyên tắc và giá thị trường trong đầu tư phát triển và hoạt động kinh doanh*.

DNNN chưa thực sự phải chịu áp đặt kỷ luật thị trường, kỷ luật cạnh tranh (ngân sách cứng) và vẫn được hưởng nhiều đối xử khác biệt (không phải cạnh tranh để tiếp cận vốn, tiếp cận nguồn lực, chi phí sử dụng nguồn lực nói chung và chi phí vốn nói riêng thấp hơn giá thị trường,…) tạo môi trường kinh doanh cạnh tranh không bình đẳng giữa các loại chủ thể kinh doanh trên thị trường. Việc các DNNN được đối xử khác biệt đương nhiên sẽ gây bất lợi cho các doanh nghiệp khác, nhất là các doanh nghiệp tư nhân trong nước.

DNNN chưa chịu áp lực tạo lợi nhuận theo nguyên tắc thị trường khi chưa yêu cầu DNNN phải có tỷ suất lợi nhuận ít nhất ngang bằng lợi nhuận bình quân ngành, hoặc của nền kinh tế; chỉ yêu cầu có lợi nhuận (năm sau cao hơn năm trước dù chỉ một đồng) là đạt yêu cầu bảo toàn và phát triển vốn. DNNN chưa bị đặt yêu cầu mục tiêu về lợi tức, cổ tức như đối với các công ty cổ phần, hoặc yêu cầu nhưng mục tiêu xác định không theo nguyên tắc cạnh tranh thị trường.

DNNN không theo nguyên tắc cạnh tranh thị trường “lời ăn, lỗ chịu”; khi thua lỗ, nhà nước cứu bằng nhiều cách (như trình bày ở phần trên), không được phá sản; không tổ chức, cá nhân chịu trách nhiệm. Vinashine, Vinalines, hàng chục doanh nghiệp, dự án “đắp chiếu” với tổng lỗ lũy kế lên đến hàng trăm ngàn tỷ đồng,… là những ví dụ điển hình.

Chưa tính đúng, tính đủ chi phí vào giá thành sản xuất kinh doanh, đặc biệt là giá hay phí thuê đất, phí khai thác tài nguyên, giá vốn, giá lao động quản lý,… hoặc tính quá mức chi phí cao hơn giá trị trường (điều chỉnh tổng mức đầu tư nhiều lần, suất đầu tư cao, mua sắm vật tư, thiết bị với giá cao, chất lượng thấp,.v.v.), vào giá thành, giá bán sản phẩm nên “mua đắt, bán rẻ” là ứng xử bình thường, phổ biến của không ít DNNN; không chỉ làm méo mó, mà là phá hoại thị trường, phá hoại nền kinh tế.

Việc rút lui khỏi thị trường vẫn chưa đảm bảo tính công bằng giữa DNNN và doanh nghiệp ngoài nhà nước: Mặc dù về pháp luật, DNNN và doanh nghiệp ngoài nhà nước đã có cùng hệ thống quy định điều chỉnh hoạt động rút khỏi thị trường (giải thể, phá sản) nhưng thực tế việc áp dụng đối với DNNN còn hạn chế. Với vai trò là chủ sở hữu, nhà nước đã sử dụng các biện pháp khác nhau như sáp nhập vào DNNN khác, chuyển thành doanh nghiệp thành viên của tổng công ty,… (sử dụng nguồn lực của tổng công ty, doanh nghiệp khác trợ giúp)[[34]](#footnote-34) để giúp các doanh nghiệp tránh bị giải thể, phá sản[[35]](#footnote-35). Việc tiếp tục duy trì những DNNN này trên thị trường là một hình thức gây xáo trộn thị trường, ảnh hưởng đến quan hệ thị trường và cạnh tranh không công bằng giữa các chủ thể kinh doanh.

*Ba là,* việc tiếp cận, phân bổ các nguồn lực xã hội, các sản phẩm, dịch vụ độc quyền tự nhiên do Nhà nước quản lý còn nhiều hạn chế, chưa theo cơ chế thị trường.

- Việc tiếp cận hạ tầng cốt lõi thúc đẩy cạnh tranh trong một số ngành công nghiệp mạng lưới còn nhiều vấn đề. Các hệ thống hạ tầng thiết yếu vẫn nằm trong các Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty nhà nước, DNNN hoặc thuộc quản lý của các Cục, đơn vị thuộc Bộ chủ quản của các DNNN có liên quan trong khi đó lại thiếu cơ chế tiếp cận hạ tầng thiết yếu chung cho mọi chủ thể có liên quan. Việc phân tách từng khâu, công đoạn để tách khâu/ công đoạn có tính độc quyền tự nhiên để xây dựng, thúc đẩy thị trường cạnh tranh ở các khâu còn lại đã được thực hiện nhưng chưa đầy đủ và chậm, làm hạn chế các chủ thể khác tham gia thị trường, chưa tạo áp lực buộc các DNNN phải đổi mới, nâng cao năng lực cạnh tranh.

Xem xét ngành điện: Tuy không nằm trong danh mục lĩnh vực độc quyền nhà nước nhưng bán lẻ điện hiện vẫn là hoạt động độc quyền của Tập đoàn điện lực Việt Nam (EVN). Mặc dù lộ trình phát triển thị trường phân phối điện cạnh tranh đã được xây dựng (Quyết định 26/2006/QĐ-TTg; Quyết định 63/2013/QĐ-TTg) nhưng các điều kiện để hình thành thị trường phân phối điện cạnh tranh vẫn chưa được hình thành, đó là chưa có nhiều doanh nghiệp phân phối điện, chưa tách khâu truyền tải điện (độc quyền tự nhiên) ra khỏi các công ty phân phối điện trong khuôn khổ EVN. Quan trọng hơn, Quyết định số 63/2013/QĐ-TTg vẫn chưa đề cập đến việc cho phép doanh nghiệp tư nhân tham gia thị trường phân phối điện và người tiêu dùng, dù lớn hay nhỏ, chỉ có thể lựa chọn một DNNN để mua điện. Có thể lộ trình hình thành thị trường phân phối điện cạnh tranh sẽ tiếp tục bị lùi vì điều kiện về cấu trúc thị trường chưa hình thành.

Thậm chí, xem xét khâu phát điện (sản xuất điện) cũng cho thấy còn nhiều rào cản hạn chế gia nhập thị trường của khu vực tư nhân. EVN (các đơn vị trực thuộc và các GENCO) hiện đang kiểm soát trên 60% công suất cũng như sản lượng sản xuất điện và ngoài EVN sản xuất 40% còn lại (trong đó Tập đoàn Dầu khí Việt Nam là 12,37%, Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam là 5%). Như vậy, riêng các tập đoàn kinh tế nhà nước (EVN, PVN và TKV) đã chiếm đến gần 78% công suất cũng như sản lượng điện sản xuất.

**Hình 11: Cơ cấu trong khâu phát điện**

Nguồn: Đề án tổng thể sắp xếp tái cơ cấu EVN giai đoạn 2016-2020

Trong nội bộ EVN, chỉ 3 tổng công ty phát triển (GENCO) với 100% vốn của EVN đã kiểm soát khoảng 42% công suất, sản lượng sản xuất điện. Với mức độ chi phối như vậy cũng như tiềm lực sẵn có, khu vực tư nhân khó có thể tham gia, cạnh tranh và tồn tại được. Hơn nữa, hiện nay chỉ có một đơn vị thu mua điện từ các đơn vị phát điện là công ty mua bán điện - đơn vị trực thuộc EVN và mạng truyền tải điện quốc gia (khâu có tính độc quyền tự nhiên) cũng thuộc sự quản lý của EVN. Như vậy, EVN là vừa đơn vị kiểm soát hệ thống truyền tải điện quốc gia; vừa là người mua điện duy nhất (qua Công ty mua bán điện), vừa nắm giữ trên 60% công suất cũng như tổng sản lượng điện sản xuất trong khi đó chưa có cơ chế/ quy chế về tiếp cận hệ thống truyền tải điện đối với các đơn vị phát điện. Mọi vị thế đàm phán trên thị trường điện đều “nằm trong tay” của EVN, rất có thể xây dựng và phát triển thị trường điện cạnh tranh.

Thực tế, độc quyền nhà nước đối với một số hạ tầng thiết yếu trở thành độc quyền của doanh nghiệp làm cho các doanh nghiệp khác khó tiếp cận hoặc tiếp cận không công bằng, không bình đẳng vào các hạ tầng mạng của nền kinh tế.

- Việc tiếp cận các nguồn lực xã hội chưa đảm bảo tính cạnh tranh, tính thị trường do thị trường các nhân tố sản xuất chưa phát triển đáp ứng yêu cầu phân bổ nguồn lực hiệu quả, đảm bảo hiệu quả kỹ thuật, hiệu quả phân bổ và hiệu quả động năng để có được hiệu quả kinh tế, đảm bảo cho nền kinh tế năng động, sáng tạo, tăng trưởng cao, đúng tiềm năng.

Thị trường đất đai phát triển thiếu bền vững, thiếu minh bạch, một bộ phận thị trường phát triển tự phát, bị lợi ích nhóm chi phối. Thị trường quyền sử dụng đất, đặc biệt là quyền sử dụng đất nông nghiệp hầu như chưa phát triển. Tiềm năng đất đai chưa được khai thác và sử dụng hiệu quả, có trường hợp, việc giao và cho thuê đất chưa xác định đúng giá trị thị trường của quyền sử dụng đất. Sự chênh lệch quá lớn giữa giá do Nhà nước quy định với giá thị trường (thường cao hơn 10 lần so với giá quy định của Nhà nước) làm méo mó và kìm hãm thị trường đất đai. Hệ thống hai giá này đem lại những giá trị và lợi ích cho những nhà phát triển và các nhà đầu cơ đất đai, trong khi gây thiệt hại cho các cá nhân (phần lớn là nông dân) buộc phải giao đất,…

Thị trường lao động kém phát triển với quan hệ cung - cầu lao động bị mất cân đối và chất lượng lao động còn hạn chế. Các thể chế về thị trường lao động chưa tạo thuận lợi cho việc di chuyển lao động giữa nông thôn và thành thị, giữa khu vực hành chính với khu vực doanh nghiệp, giữa trong nước và ngoài nước. Chuyển dịch cơ cấu lao động chưa tương xứng với chuyển dịch cơ cấu sản xuất, lao động vẫn tập trung nhiều trong ngành nông nghiệp, năng suất lao động thấp. Khu vực công nghiệp và dịch vụ chưa tạo nhiều việc làm có năng suất lao động cao, trong khi tỷ trọng lao động trong khu vực phi chính thức còn cao.

Thị trường tài chính còn bị chia cắt, phát triển chưa cân bằng giữa thị trường tiền tệ và thị trường vốn; giữa thị trường cổ phiếu và thị trường trái phiếu; giữa thị trường trái phiếu doanh nghiệp và thị trường trái phiếu chính phủ, chủ yếu vẫn dựa vào hệ thống ngân hàng. Các định chế tài chính có quy mô nhỏ, khả năng cạnh tranh còn hạn chế, chưa đáp ứng chuẩn mực quốc tế về quản trị và an toàn hoạt động.

Theo xếp hạng của Diễn đàn kinh tế thế giới, năm 2016, hiệu quả hoạt động của thị trường hàng hóa và dịch vụ đạt 4,2/7 điểm (xếp thứ 81/138 nước); của thị trường tài chính đạt 4,1 điểm (xếp thứ 82/138 nước); của thị trường lao động đạt 4,3 điểm (xếp thứ 63/138 nước); và của thị trường công nghệ đạt 3,5 điểm (xếp thứ 92/138 nước).

Chính sự kém phát triển của các loại thị trường đã làm cho giá của các yếu tố sản xuất chưa phản ảnh đúng quan hệ cung - cầu thị trường; một phần đáng kể nguồn lực xã hội, nhất là trong khu vực kinh tế nhà nước, vẫn được phân bổ chủ yếu theo cơ chế hành chính xin - cho, sử dụng nguồn lực kém hiệu quả; thất thoát và lãng phí rất lớn. Một phần không nhỏ nguồn lực xã hội chưa được huy động vào đầu tư kinh doanh và phát triển.

***2.3. Nguyên nhân của hạn chế, tồn tại***

Các hạn chế, tồn tại trên xuất phát từ những nguyên nhân cơ bản sau:

*a) Tư duy, nhận thức về cạnh tranh và vai trò của cạnh tranh trong nền kinh tế thị trường chưa đầy đủ*

Tư duy quản lý nhà nước còn sợ thị trường, coi nhẹ cạnh tranh, đặc biệt là cạnh tranh công bằng. Chưa nhận thức được cạnh tranh công bằng là cốt lõi của kinh tế thị trường, là động lực đối với doanh nghiệp và người dân. Mặc dù đã được nêu ra tại văn kiện nhiều kỳ Đại hội Đảng nhưng quy luật thị trường - quy luật cạnh tranh chưa được tuân thủ chặt chẽ trong hoạt động quản lý nhà nước về kinh tế; việc xây dựng chính sách, pháp luật về kinh tế chưa thấm nhuần quy luật thị trường - quy luật cạnh tranh; các cơ chế, chính sách ban hành đã quá nhấn mạnh đến sự can thiệp của Nhà nước.

*b) Cách thức quản lý nhà nước chưa theo kịp xu thế phát triển, hội nhập, còn mang nặng tư duy kinh tế kế hoạch hóa tập trung.*

Các cơ quan nhà nước vẫn duy trì tư duy quản lý của một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, giữ quyền lực và lợi ích riêng, chưa thật sự vì doanh nghiệp. Cách thức quản lý nhà nước của các bộ, ngành chưa theo kịp xu thế phát triển, hội nhập. Tư duy là nhà nước kiểm soát và sở hữu là chủ yếu nên xây dựng chính sách chủ yếu nhằm để quản lý (không phải để thúc đẩy cạnh tranh) còn phổ biến, đặc biệt việc quản lý thông qua các quy hoạch ngành, sản phẩm cụ thể; điều kiện kinh doanh; các công cụ quản lý hành chính. Việc lạm dụng các quy định quản lý đã và đang tạo rào cản gia nhập thị trường một cách không cần thiết. Điều này cũng tạo không gian pháp lý cho sự nhũng nhiễu, hạch sách và gây ra chi phí không chính thức cho doanh nghiệp và người dân. Khi phải đối mặt với gánh nặng quá lớn về quy định thủ tục hành chính, điều kiện khắt khe, người kinh doanh ít có động lực để hoạt động chính thức.

*c) Vai trò, chức năng của Nhà nước, kinh tế nhà nước và doanh nghiệp nhà nước chưa được xác định rõ ràng, tường minh.*

- Với việc xác định kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo và DNNN giữ vai trò nòng cốt, sự tham gia của Nhà nước trong các hoạt động kinh tế còn khá lớn, làm giảm cơ hội kinh doanh của các thành phần kinh tế khác, nguy cơ vi phạm nguyên tắc cạnh tranh bình đẳng của thị trường lớn và khó có thể đảm bảo sự trung lập của nhà nước trong cạnh tranh thị trường.

+ Quá trình tái cơ cấu DNNN được triển khai thực hiện nhưng chưa đạt kết quả mong đợi. Cổ phần hóa thực hiện chậm và thiếu thực chất. Tỷ lệ vốn nhà nước được bán ra khi cổ phần hóa và sau khi thoái vốn thấp (khoảng 8%), Nhà nước vẫn nắm cổ phần chi phối ở khá nhiều doanh nghiệp. Theo báo cáo của Bộ Tài chính (2016), sau khi IPO, tính bình quân nhà nước còn nắm giữ 81% vốn điều lệ tại doanh nghiệp, nhà đầu tư bên ngoài nắm giữ 9,5%, nhà đầu tư chiến lược nắm giữ 7,3%, người lao động và tổ chức công đoàn nắm giữ 2,2%.

Cổ phần hóa DNNN không làm giảm sự can dự của Nhà nước vào nền kinh tế vì quan hệ thân hữu giữa doanh nghiệp với quan chức nhà nước vẫn tiếp tục được duy trì ngay cả khi doanh nghiệp đã được cổ phần hóa[[36]](#footnote-36).

+ Số lượng DNNN tuy giảm nhưng vẫn hiện diện ở hầu hết các ngành, lĩnh vực của nền kinh tế, kể cả các ngành mà khu vực tư nhân có khả năng đầu tư phát triển, đã có thị trường cạnh tranh như khách sạn, nhà hàng, dịch vụ kinh doanh tài sản, thương mại, may mặc, xây dựng, chế biến, chế tạo… Với lợi thế về vị thế thị trường và quy mô sẵn có, DNNN có thể dễ dàng lấn át các cơ hội kinh doanh của khu vực tư nhân, tạo ra nhận thức chung của doanh nghiệp tư nhân trong nước là khó cạnh tranh được với DNNN khi gia nhập vào thị trường, khiến cho khu vực tư nhân trong nước không phát huy được tiềm năng của mình. Điều này, một mặt, không tạo được áp lực cạnh tranh cho DNNN; mặt khác, không tạo ra động lực cạnh tranh thị trường, gây “méo mó” các loại thị trường.

+ DNNN đang nắm giữ nhiều nguồn lực, đang độc quyền kinh doanh hoặc thống lĩnh trong hầu hết các ngành, lĩnh vực quan trọng của nền kinh tế như dầu khí, điện, than,… Việc duy trì khu vực DNNN quá lớn và thiếu động lực phấn đấu khiến cho lợi ích của tự do hoá thương mại không được tận dụng tối đa. Hơn nữa, ở nhiều ngành, lĩnh vực, DNNN vẫn giữ vai trò thống lĩnh và có thể dễ dàng bóp nghẹt cạnh tranh[[37]](#footnote-37). Hơn nữa, trong một thời gian dài, các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước chiếm vị trí độc quyền hoặc thống lĩnh trong các ngành quan trọng của nền kinh tế; sự tồn tại và phát triển của tập đoàn kinh tế, tổng công ty có liên quan được coi là đồng nghĩa với sự tồn tại và phát triển của ngành đó trong nền kinh tế - rào cản lớn cho sự tham gia của các thành phần kinh tế khác.

+ Đầu tư của DNNN vẫn chiếm tỷ lệ chi phối, thậm chí chi phối gần như tuyệt đối trong nhiều ngành, lĩnh vực, ví dụ như khai thác than, dầu khí, thuốc lá, v.v. Ở một số lĩnh vực, tỷ trọng đầu tư của DNNN thậm chí còn tăng lên mặc dù đã có sự tham gia tích cực của khu vực tư nhân, ví dụ như bảo hiểm, bưu chính và chuyển phát,… Đầu tư quá lớn của DNNN có thể lấn át, hạn chế sự tham gia đầu tư của khu vực tư nhân.

- Vai trò điều tiết, giám sát thị trường chưa được thực hiện hiệu quả, đặc biệt trong lĩnh vực có tính độc quyền.

+ Nhà nước chưa tiếp cận việc điều tiết thị trường độc quyền một cách đầy đủ. Nhà nước chưa tách các phân khúc thị trường có cạnh tranh ra khỏi những phân khúc không có cạnh tranh. Cụ thể, trong ngành điện, EVN đang sở hữu các doanh nghiệp tham gia các khâu trong toàn chuỗi giá trị, từ phát điện đến truyền tải điện và bán lẻ. EVN là người mua điện duy nhất trên thị trường phát điện; là người bán duy nhất trên thị trường tiêu dùng điện và quản lý hệ thống truyền tải điện. Các quyết định của Thủ tướng Chính phủ về phát triển thị trường cạnh tranh không đề cập đến việc tách phân khúc truyền tải điện ra thành một doanh nghiệp riêng và có chính sách điều tiết riêng. Với thực trạng này, rất khó tạo ra một môi trường cạnh tranh bình đẳng ở khâu phát điện và khâu phân phối, tiêu dùng điện.

+ Việc ban hành và theo dõi, giám sát thực hiện cơ chế tiếp cận hạ tầng cốt lõi có vai trò quan trọng trong hỗ trợ và thúc đẩy cạnh tranh trong các ngành công nghiệp mạng lưới nhưng chưa được quan tâm đầy đủ ở Việt Nam.

+ Cơ quan quản lý thiếu tư duy cạnh tranh trong điều tiết giá độc quyền hoặc giá của nhóm doanh nghiệp chi phối thị trường; chưa hiểu rằng cách tốt nhất để bình ổn giá là tạo ra cạnh tranh lành mạnh. Ví dụ thị trường bán lẻ xăng dầu ở Việt Nam. Ngành phân phối xăng dầu không phải là ngành độc quyền nhưng hiện nay ba DNNN, bao gồm Petrolimex, PV Oil và Xăng dầu Quân đội, đang chi phối thị trường này (trong đó, thị phần của Petrolimex là 50%, tiếp theo là PV Oil với 21%). Thông thường, để đảm bảo cạnh tranh, nhà nước có thể chia tách các doanh nghiệp lớn theo từng địa bàn để tạo ra sự lựa chọn cho khách hàng, từ đó thúc đẩy cạnh tranh. Tuy nhiên, Chính phủ hiện nay đang áp dụng một chính sách điều tiết chung cho cả thị trường và các doanh nghiệp dù lớn hay nhỏ điều phải tuân thủ. Đó là một công thức tính giá bán lẻ trong đó quy định cụ thể mức lợi nhuận của doanh nghiệp. Mỗi lần giá nhập khẩu thay đổi, Chính phủ (Bộ Tài chính) lại áp đặt một mức giá bán lẻ mới mặc dù về lý thuyết, doanh nghiệp được tự ấn định giá. Đây là một chính sách điều tiết không phù hợp với một thị trường cạnh tranh và có doanh nghiệp thống lĩnh. Sự áp đặt giá làm thui chột động lực cạnh tranh vì không doanh nghiệp nào muốn đối đầu trực tiếp với các doanh nghiệp lớn của Nhà nước. Người tiêu dùng không có lựa chọn về giá bán và ở nhiều địa phương họ không có doanh nghiệp thứ hai để lựa chọn.

+ Chính phủ chưa có quan điểm thị trường trong quản lý các ngành mạng lưới, chưa hướng tới khuyến khích đầu tư tư nhân và nâng cao năng suất. Cơ quan quản lý thiếu năng lực nghiên cứu và xây dựng chính sách điều tiết riêng có khả năng vừa khuyến khích đầu tư, cạnh tranh trong các khâu đầu và cuối, vừa đảm bảo doanh nghiệp hạ tầng cốt lõi có đủ doanh thu và lợi nhuận để tái đầu tư, mở rộng quy mô, đổi mới để nâng cao năng suất.

- Cơ quan nhà nước thực hiện đồng thời chức năng quản lý nhà nước và chức chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN cũng là tiền đề dẫn đến sự thiếu thống nhất, phân biệt đối xử trong quản lý nhà nước đối với các thành phần kinh tế.

*d) Quan hệ giữa nhà nước và thị trường chưa thực sự rõ ràng, còn nhiều mâu thuẫn, bất cập.*

- Hệ thống các công cụ quản lý, điều tiết thị trường của Nhà nước chưa đáp ứng yêu cầu, chưa phù hợp với nguyên tắc thị trường.

+ DNNN vẫn được sử dụng làm công cụ, là lực lượng vật chất để Nhà nước điều tiết thị trường, điều tiết nền kinh tế. Điều này không phù hợp với nguyên tắc thị trường. Trong trường hợp này, không phải thị trường áp đặt “luật chơi” cho doanh nghiệp, mà trái lại doanh nghiệp đang áp đặt “luật chơi” lên thị trường; gây méo mó và bất bình đẳng với các chủ thể khác của thị trường.

+ Hệ thống pháp luật (“luật chơi”) chưa hoàn thiện, thiếu tính ổn định. Hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước thấp do sự can thiệp không phù hợp với sự vận động của thị trường; trong khi đó, Nhà nước lại thiếu công cụ, cơ chế giám sát, chế tài để bảo đảm các chủ thể tham gia thị trường tuân thủ “luật chơi”.

+ Công tác kế hoạch, quy hoạch nhiều bất cập, chưa phù hợp với thực tế, phần lớn quy hoạch, kế hoạch thiếu tính khả thi.

- Còn có sự nhầm lẫn giữa nhà nước và thị trường, chưa phân định rõ chức năng Nhà nước - thị trường. Nhà nước đang thực hiện nhiều chức năng thị trường đảm nhiệm hiệu quả hơn như chức năng phân bổ nguồn lực, quản trị kinh doanh/ quản trị doanh nghiệp,… trong khi chưa chú ý đúng mức đến các chức năng mà Nhà nước phải hoàn thành như hoàn thiện khung pháp lý, chức năng hỗ trợ phát triển, chức năng cung cấp hàng hóa, dịch vụ công,…

- Nhà nước còn can thiệp vào thị trường bằng các công cụ hành chính, sử dụng quyền lực và sự duy ý chí để đi trước dẫn dắt thị trường cũng khiến Nhà nước vận hành thị trường kém hiệu quả.

*e) Thiếu cơ chế đánh giá tác động cạnh tranh của các chính sách, pháp luật, đặc biệt thiếu một cơ chế tập trung đánh giá, quản lý chất lượng các quy định về kinh doanh.*

 Việc đánh giá tác động của các chính sách, pháp luật trước khi ban hành hầu như không được thực hiện; thiếu sự rà soát, đánh giá liên tục hệ thống chính sách, pháp luật liên quan đến cạnh tranh; thiếu sự phối hợp giữa cơ quan ban hành chính sách pháp luật và cơ quan quản lý cạnh tranh, trong khi việc ban hành văn bản do cơ quan chuyên ngành soạn thảo và thực thi. Thực tế, hiện nay, việc soạn thảo và thực thi các văn bản pháp luật thuộc về các bộ quản lý ngành. Văn bản thuộc chuyên môn do bộ nào phụ trách chuyên ngành đó soạn thảo và thực thi. Hiện nay có 20 bộ, cơ quan ngang bộ có thẩm quyền soạn thảo và thực thi các văn bản pháp luật, trong đó có ít nhất 14 bộ, ngành có quản lý trực tiếp các hoạt động kinh doanh trong các lĩnh vực kinh tế khác nhau thông qua các văn bản pháp luật do mình soạn thảo và chủ trì thực thi. Điều này có nghĩa là các văn bản liên quan đến hoạt động kinh doanh, cạnh tranh của các chủ thể trên thị trường không được soạn thảo bởi các cơ quan chuyên môn về cạnh tranh. Tuy nhiên, do thiếu cơ chế đánh giá tác động cạnh tranh nên nhiều quy định có tính phản cạnh tranh đã được ban hành và có hiệu lực, gây ra tác động không nhỏ đến môi trường cạnh tranh của Việt Nam.

Về nguyên tắc, Luật Cạnh tranh đóng vai trò là luật công bao trùm tất cả các ngành, lĩnh vực của nền kinh tế. Do đó, Luật Cạnh tranh phải là “luật gốc” về cạnh tranh để các luật chuyên ngành điều chỉnh theo thể thống nhất[[38]](#footnote-38). Luật Cạnh tranh 2004 đã đề cập đến trách nhiệm của Cục Quản lý cạnh tranh trong tham gia ý kiến về tác động cạnh tranh của chính sách, pháp luật do các cơ quan nhà nước ban hành. Tuy nhiên, trên thực tế các cơ quan nhà nước không tham vấn Cục Quản lý cạnh tranh khi xây dựng chính sách, pháp luật. Mặt khác, Cục Quản lý cạnh tranh cũng không đủ nguồn lực và chưa chủ động tham gia đóng góp ý kiến để đánh giá tác động cạnh tranh. Hệ quả là nhiều chính sách của Nhà nước có tác động bất lợi đến gia nhập thị trường, đến doanh nghiệp tư nhân (thường có quy mô nhỏ) và đến mức độ cạnh tranh thị trường nói chung.

**PHẦN THỨ BA:**

**MỤC TIÊU, QUAN ĐIỂM, ĐỊNH HƯỚNG GIẢI PHÁP CẢI CÁCH TỔNG THỂ CHÍNH SÁCH CẠNH TRANH QUỐC GIA VIỆT NAM**

**1. Mục tiêu**

Cải cách tổng thể chính sách cạnh tranh quốc gia nhằm bảo đảm cạnh tranh có hiệu quả trên thị trường, thúc đẩy cạnh tranh bình đẳng giữa các chủ thể của nền kinh tế nhằm đặt được mục tiêu nâng cao hiệu quả và năng suất trên các loại thị trường; phải hướng tới mục tiêu cuối cùng là tăng năng suất và hiệu quả kinh tế; nâng cao năng lực cạnh tranh của toàn bộ nền kinh tế, hỗ trợ quá trình hội nhập kinh tế quốc tế và nâng cao sự thịnh vượng của quốc gia.

**2. Quan điểm**

(i) Phải ưu tiên chính sách cạnh tranh quốc gia như một trụ cột quan trọng trong hệ thống thể chế kinh tế thị trường nước ta, coi xây dựng và thi hành chính sách cạnh tranh là một nội dung ưu tiên hàng đầu trong việc thực hiện các nghị quyết của Đảng và Chính phủ về xây dựng thể chế kinh tế thị trường và đổi mới mô hình tăng trưởng.

(ii) Một chính sách cạnh tranh quốc gia toàn diện không chỉ là Luật Cạnh tranh và việc thi hành luật này để hạn chế, kiểm soát các hành vi phản cạnh tranh mà phải là tư duy về việc tích cực, chủ động tạo dựng một sân chơi bình đẳng cho doanh nghiệp thuộc mọi loại hình, quy mô và lĩnh vực, tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh để nguồn lực quốc gia được sử dụng hiệu quả nhất và để doanh nghiệp luôn có động lực đầu tư, đổi mới và sáng tạo. Đó là điều kiện tiên quyết cho sự phát triển bền vững của nền kinh tế.

(iii) Chính sách cạnh tranh phải đảm bảo hài hòa hóa với các “luật chơi” mang tính quốc tế. Chính sách cạnh tranh không chỉ nhằm thiết lập một môi trường kinh doanh lành mạnh, công bằng mà còn nhằm đảm bảo tạo môi trường đầu tư tin cậy cho các nhà đầu tư trong và ngoài nước.

(iv) Chính sách cạnh tranh cần thực hiện tốt vai trò là cơ chế thiết lập, duy trì, bảo vệ cạnh tranh, góp phần thúc đẩy sự hình thành các quan hệ thị trường cho đời sống kinh tế, hình thành cơ chế tự điều chỉnh của thị trường,… bảo vệ quyền lợi của các bên có liên quan.

**3. Định hướng giải pháp**

Xuất phát từ hạn chế, tốn tại, nguyên nhân và các mục tiêu, quan điểm, các định hướng giải pháp cải cách tổng thể chính sách cạnh tranh quốc gia gồm:

***3.1. Nâng cao nhận thức, đổi mới tư duy về cạnh tranh, vai trò của cạnh tranh trong nền kinh tế thị trường*** theo hướng:

- Cạnh tranh là động lực mạnh mẽ thúc đẩy khoa học - công nghệ, sáng tạo, đổi mới, đem lại tiến bộ cho quá trình phát triển, nâng cao năng suất, chất lượng, thúc đẩy tốc độ tính năng động, đem lại tiến bộ và lợi ích cho xã hội.

- Cạnh tranh công bằng, bình đẳng phải được xác định là cốt lõi của kinh tế thị trường. Khi ban hành bất kỳ quy định, chính sách hay biện pháp quản lý/ can thiệp nào, phải trả lời câu hỏi các quy định, chính sách hay biện pháp này khuyến khích hay hạn chế thị trường cạnh tranh. Nếu hạn chế cạnh tranh thì không được áp dụng, còn nếu áp dụng trong trường hợp rất ít thì phải lý giải được lợi ích mang lại cho xã hội lớn hơn chi phí tạo ra đối với xã hội.

 ***3.2. Đối mới cách thức quản lý nhà nước theo hướng tạo điều kiện thông thoáng, thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp hoạt động kinh doanh, cạnh tranh bình đẳng,*** thông qua việc:

- Rà soát, giảm thiểu các rào cản thể chế đối với việc gia nhập thị trường, theo hướng đơn giản hóa tối đa, cắt giảm các chi phí không cần thiết cho doanh nghiệp để thúc đẩy đầu tư tư nhân trong tất cả các ngành, nghề kinh doanh pháp luật không cấm. Trước mắt, tập trung rà soát các quy hoạch, kế hoạch, các điều kiện kinh doanh, giấy phép hành nghề,… Trong dài hạn, thực hiện rà soát toàn bộ những quy định pháp luật, những văn bản hành chính và loại bỏ hoàn toàn những quy định đang cản trở hoặc có nguy cơ hạn chế cạnh tranh.

 ***3.3. Xác định đúng vai trò của Nhà nước, kinh tế nhà nước và doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế thị trường*** nhằm giảm thiểu sự tham gia của nhà nước trong các hoạt động kinh tế, cơ cấu lại độc quyền nhà nước, đảm bảo cạnh tranh bình đẳng, thúc đẩy sự phát triển của khu vực tư nhân.

- Thực hiện chuyển đổi vai trò của nhà nước trong nền kinh tế từ vị thế một nhà đầu tư trực tiếp (vào sản xuất kinh doanh) sang vị thế là chủ thể điều tiết và hỗ trợ một cách hiệu quả. Theo đó, vai trò chủ yếu của nhà nước trong nền kinh tế là thúc đẩy, hỗ trợ sự phát triển và vận hành suôn sẻ của thị trường và cung ứng các hàng hóa công cộng. Nhà nước sẽ rút lui một phần đáng kể khỏi nền kinh tế với tư cách là nhà sản xuất, nhà đầu tư trực tiếp vào doanh nghiệp; xác định rõ danh mục tài sản nhà nước cần đầu tư.

- DNNN chỉ nên được coi là một loại tài sản của nhà nước. Trong giai đoạn hiện nay, DNNN có thể giao thực hiện vai trò phát triển của nhà nước; là công cụ đầu tư và kinh doanh ở những ngành mà tư nhân trong nước chưa thể làm, hoặc chưa muốn làm nên DNNN tập trung vào “những khâu, công đoạn then chốt của các lĩnh vực: an ninh, quốc phòng, độc quyền tự nhiên, cung cấp dịch vụ hàng hóa công thiết yếu; và một số ngành công nghiệp nền tảng, công nghệ cao có sức lan tỏa lớn…”. Tuy nhiên, DNNN là một tác nhân hay chủ thể thị trường; là tổ chức kinh doanh, phải được đối xử bình đẳng như các chủ thể khác của thị trường. Không coi và không sử dụng DNNN làm công cụ ổn định kinh tế vĩ mô, làm lực lượng vật chất để nhà nước điều tiết nền kinh tế, là công cụ thực hiện một số mục tiêu xã hội của nhà nước.

+ Tiếp tục rà soát, thu hẹp số lượng và phạm vi ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN; thu hẹp lĩnh vực độc quyền nhà nước; xóa bỏ độc quyền nhà nước trong các lĩnh vực kinh doanh không cần thiết.

+ Cơ cấu lại các ngành, thị trường có độc quyền tự nhiên hoặc độc quyền nhà nước, đặc biệt các ngành hạ tầng, mạng lưới theo hướng tách các khâu có tính độc quyền tự nhiên ra khỏi các khâu khác có tính cạnh tranh trong một chủ thể cạnh tranh để có cơ chế quản lý riêng.

+ Nghiên cứu xây dựng và ban hành cơ chế đảm bảo quyền tiếp cận công bằng tới hạ tầng/ mạng lưới thiết yếu, cốt lõi có tính độc quyền tự nhiên để tạo sự cạnh tranh và sử dụng nguồn lực hiệu quả. Ngoài tiếp cận mặt kỹ thuật, cơ chế tiếp cận cần đảm bảo sự cân bằng về quyền thương lượng giữa chủ sở hữu cơ sở hạ tầng và người sử dụng bên thứ ba về các điều khoản và chi phí tiếp cận để đảm bảo hạn chế các rào cản gia nhập thị trường cho các đối thủ cạnh tranh mới.

- Tạo điều kiện phát triển khu vực kinh tế tư nhân theo hướng mở rộng không gian kinh tế cho khu vực tư nhân tham gia, nhất là trong cung cấp dịch vụ công và các lĩnh vực kinh doanh DNNN đang chi phối như năng lượng, viễn thông, hàng không,...

- Đảm bảo một sân chơi bình đẳng cho mọi doanh nghiệp thông qua tiếp tục rà soát, gỡ bỏ những ưu đãi đối với DNNN (các khoản trợ cấp, đối xử thiên vị trong chống độc quyền, trong nghĩa vụ thuế, thiên vị trong tiếp cận đất đai, tín dụng, cơ hội mua sắm công,…); thực hiện áp đặt kỷ luật thị trường, kỷ luật cạnh tranh, kỷ luật tài chính đối với các DNNN hoạt động kinh tế đảm bảo cạnh tranh công bằng với các doanh nghiệp khác.

- Rà soát, loại bỏ những đối xử bất bình đẳng không hợp lý; thực hiện cạnh tranh trung lập giữa DNNN với các doanh nghiệp khác, đảm bảo các nguyên tắc về đối xử bình đẳng đối với các thành phần kinh tế và các quy định cụ thể cấm các hành vi ưu tiên DNNN về mọi phương diện hoạt động kinh doanh, từ tiếp cận nguồn lực, gia nhập thị trường, vốn, nợ, kết quả kinh doanh và rút lui khỏi thị trường.

- Rà soát, sửa đổi các quy định pháp luật có liên quan để đảm bảo sự nhất quán hơn giữa các quy định áp dụng đối với DNNN và doanh nghiệp tư nhân; giữa doanh nghiệp nước ngoài và doanh nghiệp tư nhân trong nước (đặc biệt chính sách bình đẳng về thuế và chính sách tiếp cận đất đai).

- Thiết lập một cơ chế xử lý khiếu nại của doanh nghiệp về các hành vi vi phạm nguyên tắc trung lập về cạnh tranh để các quy định có thể được thi hành nghiêm trên thực tế.

 ***3.4. Hoàn thiện mối quan hệ giữa nhà nước và thị trường, xác định rõ chức năng nhà nước và thị trường***

- Nhà nước hoạt động theo thị trường và can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế không được trái với các nguyên tắc thị trường, mà phải thuận theo thị trường. Đặt sự can thiệp, điều tiết của Nhà nước vào những giới hạn trong khung pháp luật, không vượt giới hạn khách quan của thị trường và nhằm mục đích khắc phục những thất bại của thị trường.

- Hoàn thiện cơ chế, chính sách để phát triển các loại thị trường, đặc biệt là thị trường các nhân tố sản xuất:

+ Thực hiện đầy đủ, có hiệu quả nhóm nhiệm vụ và giải pháp chủ yếu hoàn thiện thể chế thúc đẩy phát triển đồng bộ các loại thị trường xác định trong Nghị quyết số 11-NQ/TW của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

+ Phát triển cân bằng và toàn diện thị trường tài chính (gồm thị trường tiền tệ và thị trường vốn; thị trường vốn cổ phiếu và trái phiếu); thị trường tín dụng, thị trường vốn đầu tư mạo hiểm.

+ Phát triển thị trường quyền sử dụng đất, đặc biệt thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp, tạo điều kiện tích tụ, tập trung đất đai cho phát triển sản xuất nông nghiệp theo mô hình tập trung quy mô lớn, nông nghiệp công nghệ cao; tạo điều kiện cho các doanh nghiệp (bao gồm cả doanh nghiệp trong nước và nước ngoài) tiếp cận đất đai một các công bằng, hiệu quả, phát huy nguồn lực đất đai cho phát triển kinh tế - xã hội. Nghiên cứu sửa đổi Luật Đất đai nhằm đảm bảo cho thị trường quyền sử dụng đất phát triển, có cơ chế hỗ trợ cho việc chuyển nhượng, trao đổi quyền sử dụng đất một cách thuận lợi, nhanh chóng.

 ***3.5. Thiết lập và giám sát cơ chế đánh giá tác động cạnh tranh của các chính sách, pháp luật, đặc biệt cơ chế đánh giá, quản lý chất lượng các quy định về kinh doanh.***

- Quy định rõ làm rõ trách nhiệm của các bộ, ngành và thẩm quyền của cơ quan quản lý cạnh tranh về đánh giá tác động cạnh tranh khi xây dựng, ban hành các chính sách và quy định pháp luật mới.

- Quy định rõ trách nhiệm, biện pháp xử lý các hành vi vi phạm nguyên tắc, quy định pháp luật về cạnh tranh của các cơ quan nhà nước và các DNNN nhằm duy trì một môi trường kinh tế thực sự cạnh tranh, thực sự vì năng suất và hiệu quả.

- Kiện toàn cơ quan quản lý cạnh tranh theo hướng đảm bảo tính độc lập, tự quyết của cơ quan quản lý cạnh tranh; quy định rõ ràng về thẩm quyền chỉ đạo của các thiết chế nhà nước khác đối với cơ quan quản lý cạnh tranh theo hướng các cơ quan khác không được can thiệp vào hoạt động chuyên môn của cơ quan quản lý cạnh tranh.

***3.6. Các giải pháp khác***

- Kiện toàn bộ máy thực hiện điều tiết thị trường theo hướng tách cơ quan điều tiết thị trường khỏi cơ quan xây dựng chính sách và các doanh nghiệp để đảm bảo tính trung lập và hiệu quả hoạt động của cơ quan điều tiết thị trường độc quyền.

- Tiếp tục đẩy mạnh tái cơ cấu DNNN, xóa bỏ chế độ bộ chủ quản hay xóa bỏ vai trò “kép” của Bộ khi vừa thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước đối với doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế, vừa thực hiện chức năng chủ sở hữu đối với phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp, vừa thực hiện chức năng điều tiết thị trường,… Thực hiện yêu cầu của Nghị quyết số 12-NQ/TW của Hội nghị Trung ương năm khóa XII về thành lập cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp theo hướng chuyên trách, chuyên nghiệp; không là cơ quan quản lý hành chính nhà nước; và tách hoàn toàn với các bộ, UBND.

**PHẦN THỨ BA:**

**TỔ CHỨC THỰC HIỆN**

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan:

- Nghiên cứu, rà soát quy hoạch, kế hoạch, điều kiện kinh doanh đang cản trở quá trình gia nhập thị trường của người dân và doanh nghiệp trình Thủ tướng Chính phủ trong Quý II/2018;

- Nghiên cứu, rà soát và kiến nghị sửa đổi toàn bộ hệ thống pháp luật hiện hành đang làm cản trở quá trình cạnh tranh trình Thủ tướng Chính phủ trong Quý IV/2018.

- Nghiên cứu, rà soát và kiến nghị loại bỏ toàn bộ những đối xử bất bình đẳng giữa DNNN và các doanh nghiệp khác. Xây dựng chính sách cạnh tranh trung lập trình Chính phủ trong Quý III/2018.

- Rà soát và ban hành tiêu chí, danh mục phân loại DNNN theo hướng tiếp tục giảm thiểu sự tham gia của nhà nước vào các hoạt động kinh tế, trình Thủ tướng Chính phủ trong Quý III/2018.

- Tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện Luật Quy hoạch trình Quốc hội thông qua; rà soát, đề xuất kiến nghị sửa đổi, bổ sung các luật, văn bản quy phạm pháp luật liên quan đảm bảo tính thống nhất giữa các văn bản pháp luật, không có sự chồng chéo giữa các văn bản pháp luật, tạo môi trường thuận lợi cho hoạt động đầu tư - kinh doanh của người dân và doanh nghiệp.

- Tiếp tục hoàn thiện và trình Chính phủ Đề án thành lập cơ quan đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước để tiến tới thành lập cơ quan này trong năm 2018;

- Tiếp tục xây dựng Đề án hoàn thiện thể chế quản lý đầu tư công, bao gồm thể chế về phân bổ, thẩm định, đấu thầu, thực hiện, quản lý dự án và đánh giá các dự án đầu tư công, nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công, trình Thủ tướng Chính phủ trong năm 2018.

- Xây dựng Đề án về cơ chế thị trường cạnh tranh trong một số lĩnh vực độc quyền, ngành mạng lưới theo hướng tách khâu, công đoạn độc quyền tự nhiên ra khỏi các khâu, công đoạn có tính cạnh tranh và ra khỏi các chủ thể có tính cạnh tranh trình Thủ tướng Chính phủ trong Quý IV/2019.

- Theo dõi triển khai, đánh giá kết quả và công bố báo cáo về kết quả thực hiện Đề án tổng thể về chính sách cạnh tranh quốc gia hàng năm.

2. Bộ Công Thương chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan:

- Hoàn thiện, trình Quốc hội thông qua Luật Cạnh tranh với quy định pháp luật chặt chẽ hơn, dễ thi hành hơn và một bộ máy thi hành pháp luật cạnh tranh đủ thẩm quyền, đủ năng lực, hoạt động hiệu quả; rà soát, đề xuất kiến nghị sửa đổi, bổ sung các luật, văn bản quy phạm pháp luật liên quan đảm bảo tính thống nhất giữa các văn bản pháp luật, không có sự chồng chéo giữa các văn bản pháp luật, tạo môi trường thuận lợi cho hoạt động đầu tư - kinh doanh của người dân và doanh nghiệp.

- Xây dựng Nghị định quy định về chính sách đánh giá cạnh tranh trình Thủ tướng Chính phủ trong Quý IV/ 2018, trong đó yêu cầu các bộ, ngành, Ủy ban nhân dân các cấp khi ban hành cơ chế, chính sách, pháp luật phải thực hiện đánh giá cạnh tranh.

- Nghiên cứu ban hành hoặc trình Thủ tướng Chính phủ ban hành trong năm 2019 cơ chế nhằm đẩy mạnh phát triển thị trường hàng hóa, dịch vụ gồm cả thị trường xuất, nhập khẩu, thị trường trong nước và thương mại biên giới.

- Hoàn thiện thể chế bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, phát huy đúng đắn, đầy đủ vai trò của người tiêu dùng, các hội bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

3. Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan:

- Tiếp tục hoàn thiện thể chế, cơ chế thúc đẩy thực hiện cơ cấu lại DNNN, đổi mới và nâng cao hiệu quả hoạt động, đáp ứng các chuẩn mực quốc tế về quản trị doanh nghiệp.

- Nghiên cứu ban hành và chỉ đạo thực hiện nghiêm kỷ luật ngân sách cứng đối với DNNN.

- Nghiên cứu, hoàn thiện cơ chế, chính sách nâng cao hiệu quả hoạt động của các thị trường: vốn, chứng khoán, mua bán nợ, bảo hiểm.

- Hoàn thiện hệ thống pháp luật về giá; bảo đảm tính đúng, tính đủ, công khai, minh bạch các yếu tố hình thành giá hàng hóa, dịch vụ công thiết yếu. Không lồng ghép các chính sách xã hội trong giá hàng hóa, dịch vụ. Chú trọng hoàn thiện cơ chế quản lý và mức giá đối với các dịch vụ chuyển từ danh mục phí sang quản lý theo cơ chế giá.

- Nghiên cứu, xây dựng Đề án khuyến khích doanh nghiệp tư nhân tham gia rộng rãi thị trường mua sắm công, cung cấp dịch vụ công, nâng cao tính công khai, minh bạch và cạnh tranh bình đẳng, trình Chính phủ Quý IV/2018.

4. Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan:

- Nghiên cứu, đánh giá tác động của Luật Đất đai đến quá trình phát triển kinh tế, đặc biệt việc tiếp cận đất đai của các chủ thể kinh doanh trên thị trường và đề xuất sửa Luật Đất đai theo hướng phát triển mạnh thị trường quyền sử dụng đất.

- Nghiên cứu, xây dựng cơ chế xác định giá trị quyền sử dụng đất theo cơ chế thị trường để đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu các dự án có sử dụng đất, thỏa thuận chuyển nhượng quyền sử dụng đất.

5. Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan:

- Hoàn thiện chính sách phát triển thị trường lao động, bảo đảm tính thống nhất và linh hoạt, thúc đẩy chuyển dịch lao động, phân bổ hợp lý lao động.

- Nghiên cứu, đề xuất sửa đổi Bộ Luật Lao động theo hướng tạo điều kiện thuận lợi thúc đẩy phát triển thị trường lao động.

- Xây dựng và trình Chính phủ phê duyệt nội dung cải cách chính sách tiền lương đối với khu vực sản xuất, kinh doanh theo nguyên tắc thị trường.

6. Bộ Tư pháp chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan:

- Xây dựng Đề án thể chế hóa đầy đủ quyền sở hữu tài sản của tổ chức, cá nhân đã được quy định trong Hiến pháp năm 2013, bảo đảm quyền tài sản được giao dịch thông suốt, hiệu lực thực thi và bảo vệ có hiệu quả quyền sở hữu tài sản, trình Thủ tướng Chính phủ trong năm 2019.

- Hoàn thiện thể chế, cải cách thủ tục hành chính về công chứng, chứng thực, đăng ký tài sản đảm bảo, xây dựng và hoàn thiện pháp luật đăng ký tài sản; xây dựng, phát triển hệ thống đăng ký tài sản minh bạch, liên thông, dễ tiếp cận, đặc biệt đối với tài sản là bất động sản.

7. Bộ Khoa học và công nghệ chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan:

- Nghiên cứu, hoàn thiện cơ chế nhằm đổi mới, phát triển mạnh mẽ và đồng bộ thị trường khoa học và công nghệ; tích cực triển khai Quyết định số 2075/QĐ-TTg ngày 3 tháng 11 năm 2013 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình phát triển thị trường khoa học và công nghệ đến năm 2020.

- Hoàn thiện chính sách tăng cường bảo hộ và thực thi quyền sở hữu trí tuệ.

8. Bộ Xây dựng chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan:

- Ban hành hoặc trình Chính phủ ban hành trong năm 2019 hệ thống công cụ để quản lý, kiểm soát sự phát triển của thị trường bất động sản theo hướng ổn định, bền vững có cấu trúc hoàn chỉnh, đồng bộ, kết nối liên thông với các thị trường khác của nền kinh tế.

9. Bộ Nội vụ chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan:

- Nghiên cứu, xây dựng Đề án hình thành cơ quan cạnh tranh quốc gia trực thuộc Chính phủ và bộ máy giám sát thi hành chính sách cạnh tranh quốc gia trình Chính phủ trong năm 2019.

- Chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành, địa phương tiếp tục đổi mới lề lối, phương thức và thái độ làm việc của cán bộ, công chức, viên chức theo hướng hỗ trợ và phục vụ doanh nghiệp; công khai, minh bạch, tăng cường kỷ luật, kỷ cương đối với cán bộ, công chức, viên chức, cơ quan quan nhà nước, xử lý nghiêm các hành vi gây hạn chế cạnh tranh.

10. Văn phòng Chính phủ

- Chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành, địa phương tiếp tục đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, hỗ trợ người dân và doanh nghiệp gia nhập thị trường.

- Chủ trì xây dựng cơ chế tiếp nhận phản ánh, kiến nghị của doanh nghiệp về trung lập cạnh tranh; làm đầu mối tiếp nhận phán ánh, kiến nghị của doanh nghiệp về trung lập cạnh tranh và kiến nghị Chính phủ giải pháp khắc phục khi có vi phạm nguyên tắc trung lập cạnh tranh.

11. Các bộ, ngành, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương:

- Nghiêm túc thực hiện nhiệm vụ theo Đề án cơ cấu lại DNNN, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 707/QĐ-TTg ngày 25/5/2017.

- Tiếp tục tập trung triển khai quyết liệt và có hiệu quả các nghị quyết của Chính phủ (nghị quyết 19) về cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia; Nghị quyết số 35/NQ-CP ngày 16 tháng 5 năm 2016 của Chính phủ về hỗ trợ và phát triển doanh nghiệp đến năm 2020.

12. Các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước xây dựng kế hoạch và thực hiện cơ cấu lại toàn diện giai đoạn 2016-2020, tầm nhìn 2025, gồm cơ cấu lại sở hữu, ngành, nghề đầu tư kinh doanh và sản phẩm, cơ cấu lại tài chính và danh mục đầu tư, đổi mới công nghệ và quản lý, áp dụng quản trị hiện đại, kỷ luật cạnh tranh, kỷ luật thị trường theo thông lệ quốc tế.

1. Ngân hàng Thế giới, 2016 [↑](#footnote-ref-1)
2. OECD (2011), Competition Assessment Toolkit (Volume I: Principles), Version 2.0 [↑](#footnote-ref-2)
3. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2001-2010 [↑](#footnote-ref-3)
4. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020 [↑](#footnote-ref-4)
5. Gồm Singapore (thứ 2), Malaysia (thứ 25), Thái Lan (thứ 34), Indonesia (thứ 41), Philippine (thứ 27) và Brunei (thứ 58). [↑](#footnote-ref-5)
6. Bộ Kế hoạch và Đầu tư - Ngân hàng Thế giới (2016), Báo cáo Việt Nam 2035, Nhà xuất bản Hồng Đức. [↑](#footnote-ref-6)
7. Thời báo tài chính, “Tổng mức đầu tư của 12 dự án thua lỗ là 63,6 nghìn tỷ đồng”, 22/5/2017, xem tại <http://thoibaotaichinhvietnam.vn/pages/thoi-su/2017-05-22/tong-muc-dau-tu-cua-12-du-an-thua-lo-la-636-nghin-ty-dong-43568.aspx> [↑](#footnote-ref-7)
8. Báo cáo tổng hợp thực hiện Nghị quyết 19-2016/NQ-CP của Bộ Kế hoạch và Đầu tư. [↑](#footnote-ref-8)
9. Quyết định số 58/2002/QĐ-TTg, Quyết định số 155/2004/QĐ-TTg, Quyết định số 38/2007/QĐ-TTg, Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg, Quyết định số 37/2014/QĐ-TTg và quyết định 58/2016/QĐ-TTg. [↑](#footnote-ref-9)
10. Tập đoàn Dệt may Việt Nam; Tổng công ty Hàng không Việt Nam; Tổng công ty Cơ khí xây dựng; Tổng công ty Thiết bị điện Việt Nam; Tổng công ty Lâm nghiệp,… [↑](#footnote-ref-10)
11. Theo báo cáo rà soát của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2013), trong tổng số 73 tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước có công ty mẹ 100% vốn nhà nước báo cáo, số lượng doanh nghiệp thuộc tập đoàn kinh tế, tổng công ty lên tới 2.040 doanh nghiệp, trong đó có 1.047 công ty con và 966 công ty liên kết (ở tất cả các cấp doanh nghiệp), trong đó Tập đoàn Dầu khí có 250 doanh nghiệp; Tập đoàn Cao su có 163 doanh nghiệp; Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam có 85 doanh nghiệp; Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản có 70 doanh nghiệp; Tập đoàn Dệt may Việt Nam có 60 doanh nghiệp,... [↑](#footnote-ref-11)
12. Trong đó: lĩnh vực bất động sản: giá trị thoái vốn là 3.169 tỷ đồng, thu về 3.812 tỷ đồng; lĩnh vực bảo hiểm: giá trị thoái vốn là 441 tỷ đồng, thu về 488 tỷ đồng; lĩnh vực chứng khoán: giá trị thoái vốn 358 tỷ đồng và thu về 320 tỷ đồng; lĩnh vực tài chính: giá trị thoái vốn là 3.092 tỷ đồng, thu về 3.346 tỷ đồng; lĩnh vực ngân hàng: giá trị thoái vốn 2.777 tỷ đồng, thu về 3.120 tỷ đồng. [↑](#footnote-ref-12)
13. Luật Hàng không dân dụng Việt Nam 2006 đã hoàn thiện cơ sở pháp lý cho việc cải cách hành chính, tái cơ cấu ngành, tạo điều kiện cho sự phát triển mạnh mẽ của các lĩnh vực hàng không dân dụng: tách hoàn toàn chức năng quản lý nhà nước ra khỏi hoạt động sản xuất, kinh doanh; tách độc lập các doanh nghiệp quản lý, khai thác kết cấu hạ tầng cảng hàng không, sân bay, quản lý điều hành bay và kinh doanh vận tải. [↑](#footnote-ref-13)
14. Ở CHLB Đức, công ty điện lực, mỗi khi tăng giá điện, ngoài việc bị cơ quan chống độc quyền điều tra, công ty điện lực còn có thể bị các đơn kiện của a) doanh nghiệp với lý do lạm dụng vị trí độc quyền gây khó khăn cho sản xuất kinh doanh, cho hoạt động cạnh tranh; b) doanh nghiệp kinh doanh thiết bị sử dụng điện vì làm giảm doanh số, v.v. Ngoài ra chính phủ còn có thể bị người tiêu dùng khởi kiện hành chính vì đã đồng ý để công ty điện lực tăng giá. Ở đây, doanh nghiệp độc quyền nhà nước được đặt trong vòng kiểm soát của một hệ thống hoàn chỉnh, kết hợp hữu cơ giữa các bộ luật. [↑](#footnote-ref-14)
15. Điều 11 Luật Cạnh tranh quy định doanh nghiệp được coi là có vị trí thống lĩnh thị trường nếu có thị phần từ 30% trở lên trên thị trường liên quan hoặc có khả năng gây hạn chế cạnh tranh một cách đáng kể; Nhóm doanh nghiệp được coi là có vị trí thống lĩnh thị trường nếu cùng hành động nhằm gây hạn chế cạnh tranh và thuộc một trong các trường hợp sau đây: a) Hai doanh nghiệp có tổng thị phần từ 50% trở lên trên thị trường liên quan; b) Ba doanh nghiệp có tổng thị phần từ 65% trở lên trên thị trường liên quan; c) Bốn doanh nghiệp có tổng thị phần từ 75% trở lên trên thị trường liên quan. Nhưng thực tế, các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước thường có trên 4 doanh nghiệp thành viên. [↑](#footnote-ref-15)
16. Luật số 03/2016/QH14 sửa đổi, bổ sung Điều 6 và phụ lục 4 về danh mục ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện của Luật đầu tư. [↑](#footnote-ref-16)
17. Nghị định 59/2006/NĐ-CP, Nghị định 43/2009/NĐ-CP, Nghị định 39/2009/NĐ-CP. [↑](#footnote-ref-17)
18. Nghị định 94/2017/NĐ-CP [↑](#footnote-ref-18)
19. Con số cập nhật đến ngày 10/8/2017 và chưa phải là con số cuối cùng. [↑](#footnote-ref-19)
20. Ví dụ, phải là doanh nghiệp đăng ký theo Luật doanh nghiệp, phải là tổ chức được đăng ký riêng tại Bộ, sở ngành liên quan,… [↑](#footnote-ref-20)
21. Ví dụ: phải có từ 02 người tham gia kinh doanh, phải có từ 02 năm kinh nghiệm làm việc trở lên, [↑](#footnote-ref-21)
22. Ví dụ, yêu cầu cụ thể về loại máy móc; số lượng máy móc; công suất máy móc; máy móc, thiết bị phải thuộc sở hữu của doanh nghiệp (không được thuê),… [↑](#footnote-ref-22)
23. Ví dụ, yêu cầu diện tích tối thiểu địa điểm kinh doanh, yêu cầu về sắp xếp, bố trí các khu vực sản xuất,…. [↑](#footnote-ref-23)
24. Ví dụ, yêu cầu vốn pháp định, yêu cầu mua bảo hiểm hoặc đặt ra yêu cầu chung phải có đủ năng lực tài chính. [↑](#footnote-ref-24)
25. Ví dụ, quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch mạng lưới cơ sở giáo dục, … [↑](#footnote-ref-25)
26. Ví dụ, tập huấn kiến thức về an toàn hóa chất, thực phẩm, tập huấn nghiệp vụ du lịch, vận tải,…. [↑](#footnote-ref-26)
27. Ví dụ, phải có phương án kinh doanh được cơ quan nhà nước chấp thuận, được đăng ký vào danh sách đối tượng được cung cấp dịch vụ,… [↑](#footnote-ref-27)
28. Theo tổng hợp của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, số lượng quy hoạch đã lập đến hết năm 2014 là 12.860 quy hoạch, trong đó có 3.005 quy hoạch ngành, lĩnh vực, sản phẩm. Số lượng quy hoạch cần lập theo quy định trong giai đoạn 2011-2020 là 19.285 quy hoạch, có đến 3.371 quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực, sản phẩm chủ yếu. Nhìn vào danh mục quy hoạch do các bộ, ngành quản lý có thể thấy bất kể ngành nào thuộc bộ quản lý cũng đều được quy hoạch. [↑](#footnote-ref-28)
29. Ví dụ về yêu cầu kinh doanh theo một phương thức nhất định: phải nằm trong chuỗi bán lẻ của một doanh nghiệp; có phương án kinh doanh được phê duyệt, v.v. [↑](#footnote-ref-29)
30. Theo báo cáo của Bộ Tài chính, hết năm 2015, tổng số nợ được Chính phủ bảo lãnh khoảng 21 tỷ USD (gồm cả nợ được bảo lãnh để tái cơ cấu Tổng công ty Công nghiệp Tàu thủy Việt Nam SBIC), trong đó, vốn bảo lãnh chủ yếu tập trung vào các lĩnh vực quan trọng như ngành điện (riêng nợ vay của EVN đã lên tới 9,7 tỷ USD, Tổng công ty Truyền tải điện Việt Nam là 445 triệu USD; Năm 2015, có 4 dự án nguồn điện được cấp bảo lãnh Chính phủ vớigiá trị gần 2,1 tỷ USD). Tập đoàn Dầu khí Việt Nam cũng được Chính phủ bảo lãnh vay 2,4 tỷ USD. Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam (647 tỷ USD) và các công ty khác (2,7 tỷ USD) (vneconomy.vn) [↑](#footnote-ref-30)
31. Xem <http://www.tienphong.vn/kinh-te/doanh-nghiep-nha-nuoc-khong-the-tra-duoc-no-thi-cho-pha-san-1152411.tpo> [↑](#footnote-ref-31)
32. Khoản 2 Điều 33 Luật Quản lý nợ công xác định đối tượng được ưu tiên cấp bảo lãnh Chính phủ là các chương trình, dự án “Ứng dụng công nghệ cao, dự án trong lĩnh vực năng lượng, khai thác, chế biến khoáng sản hoặc sản xuất hàng hoá, cung ứng dịch vụ xuất khẩu phù hợp với định hướng phát triển kinh tế - xã hội của đất nước”. Quy định này hiển nhiên hướng đến các dự án lớn của các tập đoàn dầu khí, điện lực, than khoáng sản,…

Khoản 2 Điều 24 Luật Quản lý nợ công quy định điều kiện được vay lại đối với doanh nghiệp, trong đó có điều kiện “không lỗ trong ba năm liền kề gần nhất”, tuy nhiên, lại có trường hợp ngoại lệ “trừ các khoản lỗ do thực hiện chính sách”. Trên thực tế, “lỗ do thực hiện chính sách” chỉ có thể ở một số DNNN đặc thù, trước hết là các tập đoàn, tổng công ty thực hiện giá bán sản phẩm, dịch vụ theo chỉ đạo, điều hành giá cả nhà nước, đặc biệt là EVN. [↑](#footnote-ref-32)
33. Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam trước đây được giao chức năng “chủ mỏ” trong quản lý tài nguyên, khoáng sản (Quyết định số 418/QĐ-TTg ngày 21/3/2011); nay được giao nhiệm vụ thực hiện chức năng chủ thể quản lý tài nguyên khoáng sản than, bô xít, đồng, sắt, vàng, bạc, thiếc, kẽm và khoáng sản khác theo quy định của pháp luật (Quyết định số 212/2013/QĐ-TTg). Tập đoàn Công nghiệp Cao su Việt Nam có chức năng “đầu mối thống nhất quy hoạch, quản lý và bố trí diện tích đất trồng cao su cho các đơn vị thành viên” (Nghị định số 28/2014/NĐ-CP ngày 10/4/2014) [↑](#footnote-ref-33)
34. Với Quyết định số 926/QĐ-TTg ngày 18/6/2010 của Thủ tướng Chính phủ, Vinashin đã bàn giao 7 công ty con, 23 công ty cháu và 5 dự án với 5.137 người lao động cho PVN và VINALINES (với tổng nợ phải trả là 24.112 tỷ đồng). [↑](#footnote-ref-34)
35. Theo báo cáo của Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp (2016), giai đoạn 2011-2015 chỉ có 9 doanh nghiệp phá sản. [↑](#footnote-ref-35)
36. Bộ Kế hoạch và Đầu tư - Ngân hàng thế giới (2016), Báo cáo Việt Năm 2035. [↑](#footnote-ref-36)
37. Ví dụ như Vinafood 1 và Vinafood 2 trên thị trường xuất khẩu gạo hay 3 doanh nghiệp lớn trong ngành viễn thông (Viettel, Mobifone và Vinaphone), trong khi cả nước đã có khoảng 130 doanh nghiệp viễn thông được đăng ký thành lập. [↑](#footnote-ref-37)
38. Kinh nghiệm thế giới cho thấy khi ban hành chính sách, pháp luật Nhà nước cần quan tâm đánh giá tác động đến cạnh tranh. Ở nhiều nước, đánh giá tác động cạnh tranh là yêu cầu được quy định trong luật và có bộ máy thực hiện chức năng này. OECD đã xây dựng một bộ công cụ để giúp các cơ quan nhà nước của các nước thành viên sử dụng khi xây dựng pháp luật. Bộ công cụ này bao gồm ba tài liệu: (i) Các nguyên tắc; (ii) Hướng dẫn; và (iii) Sổ tay hoạt động. Ở Úc, Ủy ban Năng suất (PC) là cơ quan thực hiện việc đóng góp ý kiến cho các cơ quan nhà nươc về cạnh tranh mặc dù đã có quy định các cơ quan phải thực hiện đánh giá tác động trước khi tham vấn. Cách làm này đã giúp ngăn ngừa những chính sách có tác động không mong muốn đến cạnh tranh thị trường và qua đó tới năng suất [↑](#footnote-ref-38)